

**Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise
seaduse ja Euroopa Nõukogu direktiivi
2003/9/EÜ, 27. jaanuar 2003 võrdlev analüüs
erivajadustega isikute vastuvõtutingimuste osas**

**Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse ja
Euroopa Nõukogu direktiivi 2003/9/EÜ, 27. jaanuar 2003
võrdlev analüüs erivajadustega isikute vastuvõtutingimuste
osas**

Lehte Roots, Kristina Kallas

2011

SISUKORD

| | | |
|---|---|----|
| 1 | Sissejuhatus..... | 4 |
| 2 | Mõisted..... | 7 |
| 3 | Vastuvõtutingimused | 11 |
| 4 | Euroopa Komisjoni ettepanekud direktiivi 2003/9/EÜ muudatusteks erivajadustega isikute vastuvõtu osas ja sellest Eestile tulenevad kohustused | 25 |
| 5 | Peamised järeldused ja ettepanekud..... | 28 |
| 6 | Kasutatud materjalid..... | 41 |



BALTI UURINGUTE INSTITUUT

Lai 30, Tartu 51005, Eesti

www.ibs.ee

Eesti Vabariigi Siseministeerium tellis 2010. aasta lõpus Balti Uuringute Instituudilt erivajadusega varjupaigataotlejate vastuvõtutingimuste analüüsi. Analüüsiprojekt koosneb järgnevast neljast väiksemast uurimisprojektist:

1. Eesti ja Euroopa Liidu õigusaktide võrdlev analüüs;
2. Varjupaigataotlejatele, sh. erivajadusega varjupaigataotlejatele pakutavate teenuste ja organisatsioonide kaardistamine;
3. Euroopa Liidu viie liikmesriigi erivajadusega varjupaigataotlejate vastuvõtutingimuste parimate praktikate uuring;
4. Varjupaigataotlejate sihtrühma ja teenusepakkujate rahulolu küsitlus.

Käesolev raport esitab Eesti ja Euroopa Liidu õigusaktide võrdleva analüüsi tulemused.

Analüüsimeeskond:

Lehte Roots (PhD), Kristina Kallas

Tellija: Siseministeerium

Hankelepingu nr: 14-8.2/28-1

„Uuringut kaasrahastab Euroopa Liit Euroopa Pagulasfondi kaudu ja EV Siseministeerium“



1 Sissejuhatus

Eestis on varjupaigataotlejate vastuvõtmisega tegeletud alates 1997. aastast, mil pandi alus varjupaigataotlejate õiguslikku seisundit ja viibimise aluseid reguleerivale seadusandlusele. 1997. aastal vastu võetud pagulaste seaduses defineeriti varjupaigataotleja kui välismaalane, kes Eestis viibides või Eesti piiril taotleb Vabariigi Valitsuselt varjupaika. Seadus tugines rahvusvahelise pagulasõiguse vundamendiks oleval 1951. aasta ÜRO pagulasseisundi konventsioonil ning 1967. aasta pagulasseisundi protokollil, millega Eesti ühines päev pärast pagulaste seaduse vastuvõtmist ning millega valmistuti varjupaigataotlejate vastuvõtmiseks ja varjupaigataotluste menetlemiseks.

2006. aastal hakkas kehtima välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadus ning samaaegselt kaotas kehtivuse pagulaste seadus. Uue seaduse väljatöötamise vajadus tulenes nii Eesti muutunud rahvusvahelisest seisundist kui ka Euroopa Liidu (EL) seadusandlusest, muuhulgas direktiivist 2003/9/EÜ, vastu võetud 27. jaanuar 2003, millega sätestatakse miinimumnõuded varjupaigataotlejate vastuvõtmisele (edaspidi direktiiv 2003/9/EÜ).¹

Euroopa Liidus kehtib subsidiaarsuse põhimõte, mille kohaselt EL võtab vastu meetmed ainult siis, kui liikmesriigid ei suuda täielikult saavutada kavandatava meetme eesmärke ning seetõttu võib neid kavandatava meetme ulatuse või toime tõttu paremini saavutada ühenduse tasandil. Direktiivist tulenev tuleb üle viia liikmesriigi seadusandlusesse viisil, et direktiivis sätestatud tulemus oleks saavutatud. Seega on ELs vastuvõetud direktiivide roll ühtlustada liikmesriikide õigust ja praktikat. Vastavalt põhimõtetele peab liikmesriigi praktika vastama EL seadusandlusele ning mittevastavuse korral on Euroopa Komisjonil õigus esmalt teha ettekirjutus seadusandluse vastavusse viimiseks ning seejärel liikmesriik Euroopa Liidu Kohtusse kaevata.² Käesolevas õiguslikus analüüsis on võetud aluseks direktiiv 2003/9/EÜ ning hinnatud Eesti seadusandluse vastavust direktiivis esitatud nõuetele.

Lisaks varjupaigataotlejate vastuvõtutingimuste loomisele sätestab direktiiv ka kohustuse kujundada eraldi tingimused erivajadustega isikute vastuvõtuks, mis rahuldavad nende erivajadusi. Direktiiv defineerib erivajadustega isikud, sealhulgas haavatavad isikud järgmiselt: alaealised, saatjata alaealised, puudega inimesed, vanurid, rasedad, alaealiste lastega üksikvanemad ning piinatud või vägistatud isikud või isikud, kelle suhtes on tarvitatud muud psühholoogilist, füüsilist või seksuaalset

¹ Euroopa Liidu Nõukogu direktiiv 2003/9/EÜ, vastu võetud 27. jaanuaril 2003, millega sätestatakse miinimumnõuded varjupaigataotlejate vastuvõtmisele. Direktiivi ei rakenda Taani ja Iirimaa, Ühendkuningriigid otsustas direktiivi rakendada.

² Art 258, 260 Euroopa Liidu toimimiseleping, ELT C 115/1.

vägivalda. Taoliste varjupaigataotlejate vastuvõtmisel tuleb arvestada nende isikute eriolukorda ning sellest olukorrast lähtuvalt tagada neile sobilikud vastuvõtutingimused ning abi.

Eestis on varjupaigataotlejate vastuvõtutingimused sätestatud välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduses (edaspidi VRKS), mida muudeti viimati 2010 aastal. Erinevalt direktiivist 2003/9/EÜ ei defineeri VRKS otseselt erivajadustega või haavatavate isikute gruppe. Sellest tulenevalt on käesolevas analüüsis vaadatud teisi Eestis kehtivaid seadusi, kuna võib eeldada, et neid kohaldatakse ka erivajadustega varjupaigataotlejate vastuvõtmisel. Eesti seadusandlusest võetakse analüüsimisel aluseks eelkõige välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadus,³ ohvriabi seadus,⁴ puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seadus⁵ ja lastekaitse seadus.⁶

Euroopa Ülemkogu istungil Tampere 15.-16. oktoobril 1999. aastal otsustas Euroopa Ülemkogu püüelda sellise Euroopa ühise varjupaigasüsteemi loomise poole, mis põhineb pagulasseisundit käsitleva 1951. aasta Genfi konventsiooni täielikul kohaldamisel, säilitades seega pagulase välja- või tagasisaatmise lubamatuse põhimõtte järgimise. Lisaks EL normidele on Eestil kohustus lähtuda ka rahvusvahelisest õigusest ja õigusnormidest sh. järgmistest Eesti poolt ratifitseeritud rahvusvahelise õiguse aktidest: ÜRO inimõiguste ülddeklaratsioon (1948), lapse õiguste konventsioon (1989), ÜRO konventsioon naiste diskrimineerimise kõigi vormide likvideerimise kohta (1979), rahvusvaheline konventsioon rassilise diskrimineerimise kõigi vormide likvideerimise kohta (1965), kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvaheline pakt (1966), majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste rahvusvaheline pakt (1966) ning piinamise ning muu julma, ebainimliku või inimväärikust alandava kohtlemise ja karistamise vastane konventsioon (1984). Kõik nimetatud õigusaktid on kohaldatavad ka erivajadustega rahvusvahelise kaitse taotlejatele. Kuigi käesolevas analüüsis loetletud rahvusvahelisi õigusakte ei analüüsita, tuleb Eesti seadusandlusesse muudatuste tegemisel lähtuda ka eelpoolnimetatud rahvusvahelisest õigusest ning arvestada nendest aktidest tulenevate sätete ja kohustustega.

Kuigi Eesti on suures osas varjupaigataotlejate vastuvõtu kohta EL seadusandlusest tulenevad õigusnormid ja kohustused oma õigusaktidesse üle võtnud, viitab Euroopa Komisjoni hindamisaruanne⁷ sellele, et Eesti seadusandluses esineb siiski rida

³ Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadus, RT I 2006, 2, 3

⁴ Ohvriabi seadus, RT I 2004, 2, 3

⁵ Puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seadus, RT I 1999, 16, 273

⁶ Eesti Vabariigi lastekaitse seadus, RT I 1992, 28, 370

⁷ Euroopa Komisjoni hindamisaruanne baseerub uuringul *Comparative Overview of the Implementation of the Directive 2003/9 of 27 January 2003 Laying Down Minimum Standards for the Reception of Asylum Seekers in the EU Member States*. Academic Network for Legal Studies on Immigration and Asylum in Europe, October 2006. Eesti kohta käivat analüüsiraportit vaata Roots, L. (2006). *National*

puudujääke. Vajakajäämisi direktiivi ülevõtmisel näeb Euroopa Komisjon muuhulgas ka erivajadustega varjupaigataotlejate vastuvõtutingimuste ja pakutavate teenuste osas ja seda enamuses liikmesriikides. Eesti puhul tuuakse probleemina esile asjaolu, et VRKS ei defineeri, kes on erivajadustega varjupaigataotlejad, kes vajavad erihoolitsust ning veelgi olulisemalt ei pane seadus paika erivajadustega alaealiste vastuvõtutingimuste miinimumnõuded.⁸

Käesolevas raportis analüüsitakse millisel määral vastab hetkel kehtiv Eesti seadusandlus direktiivis 2003/9/EÜ sätestatud nõuetele erivajadustega isikute vastuvõtutingimuste osas. Analüüsi eesmärgiks on välja selgitada millisel viisil ja millistes seadustes on Eestis määratletud erivajadustega varjupaigataotlejate vastuvõtu tingimused ning kas esineb puudusi, mis tulenevalt EL normidest vajavad kõrvaldamist. Analüüsi põhjal on koostatud ettepanekud, kuidas sätestada Eesti seadusandluses erivajaduste isikutele loodavad vastuvõtutingimused nii, et nad oleksid kooskõlas EL normidega.

Analüüsis on aluseks võetud direktiivis 2003/9/EÜ sätestatud nõuded, samuti juba eespool viidatud Euroopa Komisjoni hindamisaruanne Euroopa Liidu Nõukogule ja Euroopa Parlamendile direktiivi kohaldamise kohta. Kuigi peamiselt toetub analüüs kehtivale direktiivile, on arvesse võetud ka 2008. aastal sõnastatud, kuid veel mitte vastu võetud ettepanekuid direktiivi muutmise kohta, mis täpsustab varjupaigataotlejate vastuvõtutingimuste miinimumnõuded.⁹

Käesolev raport koosneb neljast peatükist. Esimeses peatükis peatutakse pikemalt nii EL seadusandluses, rahvusvahelises praktikas kui ka Eesti õigusruumis kasutatavatel mõistetel. Teises peatükis analüüsitakse Eesti seadusandluse vastavust direktiivis 2003/9/EÜ kehtestatud miinimumnõuetega erivajadustega varjupaigataotlejate vastuvõtutingimuste osas, lähtudes igast erivajaduse grupist eraldi. Raporti kolmas peatükk tutvustab Euroopa Komisjoni ettepanekuid kehtiva direktiivi muutmiseks ja täiendamiseks ning analüüsib, millist mõju võivad muudatusettepanekud omada Eesti seadusandlusele. Viimases peatükis tuuakse kokkuvõtvalt välja analüüsi käigus selgunud puudujäägid Eesti seadusandluses ning esitatakse ettepanekud nende kõrvaldamiseks. Peamised muudatusettepanekud on esitatud tabelis 1.

Report done by the Odysseus Network for the European Commission on the Implementation of the Directive on Reception Conditions for Asylum Seekers in Estonia. Academic Network for Legal Studies on Immigration and Asylum in Europe.

⁸ Report from the Commission to the Council and to the European Parliament on the application of directive 2003/9/EC of 27th January 2003 laying down minimum standards for the reception of asylum seekers, Brussels, 26.11.2007 COM(2007) 745 final, lk. 10. (edaspidi Report (2007)).

⁹ Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv, millega sätestatakse varjupaigataotlejate vastuvõtu miinimumnõuded. KOM(2008) 815 lõplik 2008/0244 (COD). (edaspidi Ettepanek (2008)).

2 Mõisted

Varjupaiga taotlemise ja rahvusvahelise kaitse andmise õiguslik raamistik sisaldab hulga mõisteid ja termineid ning selle teema käsitlemisel tuleb eelnevalt selgitada nende tähendusi ja tähenduste kattuvusi. Juba direktiivis 2003/9/EÜ kasutatakse erivajadustega grupi kohta kahte mõistet: “erivajadustega isikud” ning “haavatavad isikud”. Käesolevas peatükis selgitatakse ja võrreldakse omavahel Eesti seadusandluses kasutatavaid mõisteid nende mõistetega, mida kasutatakse direktiivis 2003/9/EÜ ja muudes rahvusvahelistes õigusaktides.

VRKS-i kohaselt peetakse **varjupaigataotlejaks** isikut, kes on esitanud varjupaigataotluse, mille suhtes Politsei- ja Piirivalveamet (edaspidi PPA) ei ole otsust teinud.¹⁰ Varjupaigataotlus on välismaalase esitatud taotlus enda pagulasena või täiendava kaitse saajana tunnustamiseks ja endale rahvusvahelise kaitse saamiseks.¹¹ Eesti seadusandluse ning juriidiliste mõistete ajaloolise kujunemise kulgu analüüsides ilmneb, et varjupaigataotleja, keda hiljem võidi pagulasena tunnustada, on tänaseks omandanud juba laiema mõiste ning see on sätestatud ka VRKS-is. 1997. aasta pagulaste seaduses oli varjupaigataotlejaks isik, kes taotles riigilt varjupaika, st. eelkõige enda tunnustamist pagulasena 1951. aasta Genfi konventsiooni mõistes ning pagulaste seaduses ei olnud sätestatud muid Eestis elamisloa andmise viise rahvusvahelist kaitset vajavatele isikutele. VRKS sätestab, et varjupaigataotlus hõlmab nii pagulaseks tunnustamist kui ka täiendava kaitse saajana tunnustamist ning seetõttu ei saa neid kahte gruppi isikuid eraldada enne, kui otsus kaitse andmise kohta on langetatud.

Ühtlasi võib järeldada, et need isikud, kelle suhtes on kas negatiivne või positiivne otsus taotluse rahuldamiseks tehtud, enam ei kvalifitseeru varjupaigataotleja staatusele. Siiski, kui välismaalane vaidlustab varjupaigataotluse suhtes tehtud otsuse kohtus, sätestab VRKS art. 3 lõige 2 välismaalasele samad õigused ja kohustused, nagu on varjupaigataotlejal.

VRKS sätestab, kes on varjupaigataotleja, kuid ei selgita, kes on rahvusvahelise kaitse taotleja. Samas, nii akadeemilistes kui ka poliitikaanalüüsi tekstides ning meedias kasutatakse mõistet “rahvusvahelise kaitse taotleja,” viidates sel moel nii varjupaigataotlejale kui ka ajutise kaitse taotlejale. Ajutist kaitset pakutakse erimenetluse raames, kuid samas on see sätestatud VRKS-is. Selguse mõttes tuleb VRKS-is ära defineerida kes on rahvusvahelise kaitse taotleja, eesmärgiga luua mõistete selgus varjupaigataotleja ja ajutise kaitse taotleja vahel.

¹⁰ §3 lg 1 VRKS

¹¹ §3 lg 3 VRKS

Eelnevat arvesse võttes kasutatakse käesolevas analüüsis mõistet varjupaigataotleja, mis hõlmab nii pagulase staatuse tunnustamist taotlevaid isikuid kui ka täiendavat kaitset taotlevaid isikuid, jättes välja ajutise kaitse taotlejad ja nendele määratud õigused ja kohustused. EL tasemel on ajutise kaitse andmine reguleeritud direktiivi 2001/55/EÜ¹² raames ning Eesti seadusandlus sätestab ajutise kaitse andmise otsustamise eraldi menetlusena.

Pagulasena tunnustatakse isikut, kes põhjendatult kartes tagakiusamist rassi, usu, rahvuse, poliitiliste veendumuste või sotsiaalsesse gruppi kuulumise pärast viibib väljaspool päritoluriiki ega suuda või kartuse tõttu ei taha saada nimetatud riigilt kaitset.¹³ Samas arvestatakse pagulasena tunnustamise menetluses ka välistavaid asjaolusid, mille tõttu isikule, kellel esinevad eelpoolnimetatud põhjused ja tunnused, siiski pagulase staatust ei anta.

Lisaks pagulase staatusele ehk pagulasseisundile annab Eesti **täiendavat kaitset**¹⁴ välismaalasele, kes ei kvalifitseeru pagulaseks ÜRO 1951. aasta pagulasseisundi konventsiooni ja VRKS-i alusel, kuid kelle suhtes on alust arvata, et tema tagasisaatmine või Eestist väljasaatmine päritoluriiki võib talle kaasa tuua tõsise ohu.¹⁵ Tõsise ohuna peetakse silmas eelkõige surmanuhtluse kohaldamist või selle täideviimist, piinamist või muud ebainimlikku või inimväärikust alandavat kohtlemise- või karistamiseviiside kasutamist või kui tegemist on relvakonfliktiga, mis seab ohtu tsiviilisikute elu. Kas ja millist kaitset isikule pakutakse, otsustab riik või riigi poolt selleks volitatud ametiasutus, milleks Eestis on Politsei- ja Piirivalveamet. Ühe menetluse raames otsustatakse ära nii pagulase staatuse kui ka täiendava kaitse andmine. Isikut on seega võimalik tunnustada kas pagulasena või siis anda talle täiendava kaitse alusel elamisluba.

Kolmas võimalus, mis tekib massilise sisserände korral, on **ajutise kaitse** andmise võimalus. Massilise sisserände olukorras, kus Eesti ei ole võimeline kõiki

¹² Euroopa Liidu Nõukogu direktiiv 2001/55/EÜ, 20. juuli 2001, miinimumnõuete kohta ajutise kaitse andmiseks ümberasustatud isikute massilise sissevoolu korral ning meetmete kohta liikmesriikide jõupingutuste tasakaalustamiseks nende isikute vastuvõtmisel ning selle tagajärgede kandmisel.

¹³ See pagulase definitsioon on kasutuses nii EL kvalifikatsiooni direktiivis 2004/83/EÜ, kui ka 1951. aasta ÜRO pagulasseisundi konventsioonis (art. 1).

¹⁴ Täiendava kaitse mõiste on ära toodud EL kvalifikatsiooni direktiivis 2004/83/EÜ art. 2 lg d) täiendava kaitse nõuetele vastav isik – kolmanda riigi kodanik või kodakondsuseta isik, kes ei kvalifitseeru pagulaseks, kuid kellega seoses on ilmnunud põhjendatud alus arvata, et asjaomane isik seisaks oma päritoluriiki või kodakondsuseta isiku puhul varasema alalise elukoha riiki tagasipöördumisel silmitsi reaalse ohuga kannatada tõsist kahju vastavalt art. 15 ja kelle suhtes ei kohaldata art. 17 lõikeid 1 ja 2, ning kes ei saa või kõnealuse ohu tõttu ei taha anda ennast nimetatud riigi kaitse alla.

¹⁵ §4 lg 3 VRKS

varjupaigataotlusi koheselt läbi vaatama, on Euroopa Liidu Nõukogu vastava otsuse korral võimalik anda isikutele ajutine kaitse. Vastavalt VRKS-le on ajutise kaitse saajaks välismaalane, kes on sunnitud eelkõige rahvusvaheliste organisatsioonide üleskutse tulemusena oma päritoluriigist või -piirkonnast lahkuma või on sealt evakueeritud ning kellel seoses olukorraga nimetatud riigis ei ole võimalik turvaliselt ja püsivalt sinna tagasi pöörduda. Taolised isikud võivad olla põgenenud relvakonflikti või püsiva vägivalla piirkonnast või võib neid varitseda oht langeda inimõiguste rikkumise ohvriks.¹⁶ Neid isikuid võiks nimetada ka põgenikeks, kuid Eesti seadusandja on jätnud põgeniku (*fugitive*) termini defineerimata. Teadmatuses kasutatakse Eestis tihti pagulase sünonüümina sõna “põgenik”, mis tekitab segadust ning arusaamatust pagulase ja põgeniku mõistete vahel. Otseselt rahvusvahelisi õigusakte, mis sõna „põgenik“ juriidilise terminina kasutavad, ei ole ning seetõttu on jäänud ingliskeelse mõiste *refugee* eestikeelseks tähenduseks „pagulane”.

Segadust tekitab siiski Eesti Vabariigi lastekaitse seadus, kus sõna „pagulane“ asemel kasutatakse sõna “põgenik”. Terminoloogilise ühtsuse ning mõistetest selgema arusaamise tagamiseks tuleks asendada sõna “põgenik” lastekaitse seaduses sõnaga “rahvusvahelise kaitse saaja”.

Samas tuleb märkida, et ajutise kaitse saajat ei saa pidada varjupaigataotlejaks, kuigi VRKS sätestab ka ajutise kaitse andmise. Käesolev analüüs ei sisalda ajutise kaitse saaja vastuvõtutingimuste hindamist, kuna EL tasemel on ajutise kaitse andmine reguleeritud direktiivi 2001/55/EÜ¹⁷ raames ning Eesti seadusandlus sätestab ajutise kaitse andmise otsustamise eraldi menetlusena.¹⁸

Direktiivi 2003/9/EÜ peatükk IV (art. 17-20) sätestab varjupaigataotlejate grupi, keda peetakse direktiivi mõistes erivajadustega isikuteks, nende õigused ning vastuvõtu tingimuste erisused. Direktiiv nimetab **haavatavateks isikuteks** alaealised, saatjata alaealised, puudega inimesed, vanurid, rasedad, üksikvanemad ning piinatud või vägistatud isikud, samuti isikud, kelle suhtes on tarvitatud muud psühholoogilist, füüsilist või seksuaalset vägivalda. UNHCR on defineerinud erivajadustega isikuid järgmiselt: füüsiliselt, vaimselt või sotsiaalselt ebasoodsas olukorras olevad isikud, kes ei ole võimelised oma põhivajadusi rahuldama ja seetõttu vajavad eriabi.¹⁹ Direktiiv on haavatavate isikute defineerimisel spetsiifilisem ja täpsem kui UNHCR selgitus.

¹⁶ §5 VRKS

¹⁷ Euroopa Liidu Nõukogu direktiiv 2001/55/EÜ, 20. juuli 2001, miinimumnõuete kohta ajutise kaitse andmiseks ümberasustatud isikute massilise sissevoolu korral ning meetmete kohta liikmesriikide jõupingutuste tasakaalustamiseks nende isikute vastuvõtmisel ning selle tagajärgede kandmisel

¹⁸ §5 VRKS

¹⁹ UNHCR Master Glossary of Terms, June 2006, Rev.1

Direktiivis 2003/9/EÜ on kasutatud kahte mõistet: **erivajadustega isikud** (*persons with special needs*) ja **haavatavad isikud** (*vulnerable persons*). Kuivõrd terminit “erivajadustega isikud” kasutatakse direktiivis laiemalt ning terminit “haavatavad isikud” on kasutatud vaid direktiivi artiklis 17, siis võib järeldada, et tuleks kasutada terminit “erivajadustega isikud” ja haavatavad isikud on vaid üks osa erivajadustega isikute grupist.

Euroopa Komisjoni 3. detsembri 2008. aasta ettepanekus sõnastada ümber direktiiv 2003/9/EÜ²⁰ on tehtud mõningad täiendused erivajadustega isikute definitsioonis. Võrreldes kehtiva direktiiviga on definitsioonis loetletud grupid samaks jäänud, vaid üksikvanemate mõiste on täpsustatud sõnaga “alaealiste lastega üksikvanemad” ning nimekirja on lisandunud inimkaubanduse ohvrid ning vaimsete häiretega isikud. Nagu juba eespool märgitud, on Eesti seadusandja erivajadustega varjupaigataotlejad ja haavatavad isikud VRKS-is ja teistes erivajadustega ja haavatavaid isikuid puudutavates seadustes jätnud defineerimata.

²⁰ Ettepanek (2008).

3 Vastuvõtutingimused

Direktiivi 2003/9/EÜ kohaselt on vastuvõtutingimused nende meetmete kogum, mida liikmesriigid tagavad varjupaigataotlejatele. Direktiivi eessõna punkt 9 sätestab, et erivajadustega isikute vastuvõtmist tuleks nende vajaduste rahuldamiseks eraldi kujundada. Erivajadustega isikute vastuvõtutingimused on sätestatud direktiivi IV osa artiklites 17-20.

Meetmete kogum ehk vastuvõtutingimused võib jaotada tinglikult kolmeks: 1) materiaalseteks tingimusteks; 2) tervise ja hariduse omandamisega seotud vastuvõtutingimusteks ning 3) erivajadustega isikute eripärasid arvestavateks vastuvõtutingimusteks. Kuivõrd erivajadustega isikute grupp hõlmab väga erinevaid erivajadusi alates alaealiste koolitamisega ja lõpetades vägivallaohvrite nõustamisega, on üsna keeruline üheselt defineerida kõikide vastuvõtutingimuste kogumit. Seetõttu sätestab direktiiv 2003/9/EÜ vaid alaealiste, saatjata alaealiste ning piinamise ja vägivallaohvrite vastuvõtutingimuste erisused. Teiste erivajadustega isikute vastuvõtutingimuste erisused on direktiivis jäetud hetkel reguleerimata ning liikmesriigil on kohustus määrata vastavalt oma kehtivale seadusandlusele need tingimused ja hooldus, mida taolised isikud vajavad.

Vastuvõtutingimusi luues tuleb arvestada ka direktiivi teistes artiklites sätestatuga (tervishoid, hariduse omandamine, töötamine jms), sest seda tuleb kohaldada ka erivajadustega isikutele, ühtlasi arvestades nende erivajadustega, mis konkreetse juhtumi või isiku puhul võivad vajalikuks osutuda rakendada. Samas jätab direktiiv liikmesriigi otsustada, kuidas erivajadustega isikute vastuvõttu kujundada ega sätesta täpseid meetmeid ja protseduure, mida tuleb selleks läbi viia.

Käesolevas peatükis peatutakse põhjalikumalt direktiivis 2003/9/EÜ defineeritud erivajadusega isikute vastuvõtutingimustel, analüüsides nii direktiivis kui ka Eesti seadusandluses sätestatud.

3.1 Eesti seadusandluses sätestatud vastuvõtutingimused

Vastavalt VRKS artiklile 10 tagatakse varjupaigataotlejale ja ajutise kaitse alusel elamisloa taotlejale (edaspidi taotlejale) Eesti Vabariigi põhiseadusest, seadustest ja muudest õigusaktidest ning välislepingutest, Euroopa Liidu õigusaktidest, rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud normidest ja rahvusvahelistest tavadest tulenevad õigused ja vabadused. Taoline säte loob suhteliselt vaba ja laia tõlgendamisvõimaluse ning põhimõtteliselt annab varjupaigataotlejale õiguse nõuda Eesti kodanike ja teiste Eestis viibivate isikutega samaväärset kohtlemist.

Mõningatel juhtudel aga võib osutuda vajalikuks sätestada varjupaigataotlejatel Eesti kodanikega ja teiste Eestis viibivate isikutega võrreldes soodsamad sätted. Näiteks,

kuivõrd puuetega inimeste sotsiaaltoetuste määramise seaduses (edaspidi PISTS) sätestatud puude määramise protsess on pikem kui varjupaigataotluse protsess ning lisaks ei sätesta seadus ka teiste erivajaduste väljaselgitamise protsessi, siis tuleb puude või erivajaduste väljaselgitamine läbi viia erandkorras, selleks, et tagada erivajadustega arvestamine vastuvõtutingimustes. Siinkohal tuleb ka silmas pidada, et erivajadused ei hõlma vaid puuetega inimesi ning seetõttu tuleb erivajaduste määramise protsess sätestada VRKS-is, tagamaks direktiivi nõuete täitmine. Seega on vajalik luua vastav erimenetlus VRKS-is või sätestada puude ja erivajaduse määramise protsess eraldi määrusena.

Lisaks sätestab VRKS ka taotleja olukorrast lähtuvad spetsiifilised õigused, nagu õigus olla ühenduses UNHCR esindajatega ning saada teavet oma õiguste ja kohustuste kohta keeles, mida ta mõistab. Seadusandja peab vajalikuks veel rõhutada taotleja õigust pöörduda kohtusse, saada riigi õigusabi ning õigust ohvriabi teenusele nii, nagu iga teine Eestis viibiv välismaalane või Eesti riigi kodanik. Seega saab järeldada, et need Eesti seadused, mis sätestavad erivajadustega ja haavatavate isikute õigused ja kohustused, nagu ohvriabi seadus, lastekaitse seadus, sotsiaalhoolekande seadus ja puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seadus, kehtivad ka varjupaigataotleja suhtes.

3.2 Materiaalsed vastuvõtutingimused

Direktiivi 2003/9/EÜ kohaselt on materiaalsed vastuvõtutingimused meetmed, mis hõlmavad majutuse, toidu ja rõivaste tagamist, mida antakse boonuseks, rahaliste toetuste või maksedokumentidena või päevarahana.²¹ Seega on liikmesriigil kohustus tagada varjupaigataotlejatele majutus, toit ja rõivad, mida peetakse isiku põhivajadusteks. See, millisel viisil see varjupaigataotlejale on võimaldatud, jätab direktiiv liikmesriigi otsustada. Tähtis on tulemuse saavutamine ning nõue, et erivajadustega varjupaigataotlejate erivajadusi on nende tingimuste täitmisel arvestatud.

Direktiivi 2003/9/EÜ art. 13 sätestab, et liikmesriigid peavad tagama materiaalsed vastuvõtutingimused varjupaigataotlejatele nende varjupaigataotluse esitamise ajal. Need peavad tagama taotleja tervise ja toimetuleku ning samuti arvestama erivajadustega isikute eriolukorda. Vastavalt direktiivi art. 14 lg 8 võivad liikmesriigid määrata kindlaks materiaalse vastuvõtutingimuste üksikasjalikud eeskirjad, kui on vaja läbi viia varjupaigataotlejate erivajaduste esmane hindamine ja näiteks tavalised majutusvõimalused on ammendunud. See tähendab, et erivajaduste esmise hindamise perioodi jooksul võib taotleja viibida tavapärastes - kõigile taotlejatele pakutavas seisus ja vastuvõtukeskuses. Kuid isegi sellisel juhul peavad vastuvõtutingimused katma isiku

²¹ Direktiivi 2003/9/EÜ art. 2 i ja 2 j

põhivajadused. Kui näiteks on tegemist sügava puudega või raskesti haige isikuga, siis tema põhivajaduste nagu söömine, ravimid ning muu vajaliku abi eest tuleb koheselt hakata hoolitsema.

Käesoleval hetkel ei ole Eestis sätestatud, millisel viisil viiakse läbi erivajaduse esmane hindamine, mis on aluseks erivajaduste määratlemisel, muuhulgas materiaalsete vastuvõtutingimuste loomiseks. Samuti on määratlemata, kuidas täidetakse erivajadustega varjupaigataotlejate vastuvõtutingimused. Direktiiv 2003/9/EÜ art. 17 sätestab, et erivajadustega varjupaigataotlejatele tuleb pakkuda vastuvõtutingimusi, mis võtaksid arvesse nende eriolukorra, kuid ei pane kohustust liikmesriikidele sätestada erivajaduste väljaselgitamise protseduuri. Samas, nagu on Euroopa Parlament viidanud oma analüüsis,²² võib direktiivi artiklist 17 välja lugeda, et sellise protseduuri loomist on liikmesriikidelt eeldatud nagu on ka Euroopa Komisjon oma hindamisraportis²³ rõhutanud. Euroopa Komisjon on oma 2008. aastal esitatud ettepanekus artiklis 21 aga seekord üsna selgelt esitanud nõude liikmesriikidele sätestada erivajaduse väljaselgitamise protseduur.²⁴

Kuigi võib väita, et erivajaduste väljaselgitamise protseduuri kohta sätete puudumine seaduses ei viita otseselt praktikale, kus erivajadused ja nende vastavate vastuvõtutingimuste loomine on puudulik või sootuks olematu. Siiski, käesoleva raporti autorite arvates tekitab selgesõnalise seadusliku jõuga sätte puudumine õiguslikult ebastabiilse olukorra. Probleem on eriti terav vaimse häire või vaimse vägivalla ohvritega, kelle erivajaduste väljaselgitamine on keerulisem kuna erivajadus ei ole silmaga nähtav ega esmases kontaktis olles tuvastatav. Sellest järelduvalt on tungivalt soovituslik viia VRKS-i sisse sätte erivajaduse väljaselgitamise korra kohta. Lisaks on soovituslik välja anda määrus, mis määrab ära vastuvõtukeskuste, Siseministeeriumi ja Sotsiaalministeeriumi, Politsei ja Piirivalveameti ning arstide roll tuvastamise protsessis.

3.3 Tervishoid

Direktiivi 2003/9/EÜ kohaselt peavad liikmesriigid tagama, et kõik varjupaigataotlejad saavad vajalikku meditsiinilist abi, mis hõlmab vähemalt esmaabi ja haiguste põhiravi. Liikmesriigid peavad tagama erivajadustega varjupaigataotlejatele vajaliku arstiabi või muu abi, milleks võib olla näiteks psühholoogiline nõustamine, puuetega inimeste abivahendid jms.²⁵ Seega, direktiivi sättest selgub, et erivajadusteta isikutele tuleb

²² *Setting up a Common European Asylum system: Report on the application of existing instruments and proposals for the new system.* Study by European Parliament, DG for Internal Policies, 2010, lk. 44.

²³ Report (2007).

²⁴ Vaata Ettepanek (2008) art. 21, lk. 30.

²⁵ Direktiivi 2003/9/EÜ art. 15

pakkuda vähemalt esmaabi ning haiguste põhiravi, kuid erivajadustega varjupaigataotlejatele tuleb lisaks tavalistele varjupaigataotlejatele pakutavale abile, pakkuda ka muud abi. Millist muud abi erivajadustega varjupaigataotleja võib vajada, on jäetud liikmesriigi otsustada.

Alaealiste, saatjata alaealiste, puudega inimeste, vanurite, rasedate, alaealiste lastega üksikvanemate ning piinatud või vägistatud isikute, samuti ka isikute puhul, kelle suhtes on tarvitatud muud psühholoogilist, füüsilist või seksuaalset vägivalda, tuleb arvestada nende olukorda ning olukorrast lähtuvalt pakkuda neile lisaks tervisteenuseid, haridusteenuseid, eri toitlustust ja muid abivahendeid.

VRKS art. 12 lg 2 sätestab, et varjupaigataotlejatele tuleb pakkuda vältimatut abi ja teostada esmane tervisekontroll. Seaduses määratletud vältimatu abi on vastavalt tervishoiuteenuste korraldamise seadusele tervishoiuteenus, mida tervishoiutöötaja osutab olukorras, kus abi edasilükkamine või selle andmata jätmine võib põhjustada abivajaja surma või püsiva tervisekahjustuse, samas kui eriarstiabi eest tasub lähtuvalt sama seaduse §23 lõikest 2 ravikindlustuseta isik ise.²⁶ Varjupaigataotleja on ravikindlustuseta isik, seega võib järeldada, et talle pakutakse (tasuta) vaid vältimatut arstiabi.

Sotsiaalministri hinnangul on direktiivi 2003/9/EÜ mõiste „haiguste põhiravi” tõlgendatav tervishoiuteenuste korraldamise seaduses defineeritud vältimatu abi osana, kuna diagnoositud haigusseisundite korral tagatakse ka nende ravi, kui selle edasilükkamine või andmata jätmine võib põhjustada abivajaja surma või püsiva tervisekahjustuse. Sotsiaalministri hinnangul tagab kehtiv regulatsioon varjupaigataotlejatele tervishoiuteenuse osutamise Eesti elanikega võrdsetel alustel, olenevalt sellest, kas isik omab ravikindlustust või mitte.²⁷

Vältimatu abi puhul on siiski tegemist erakorralise tervise seisundiga, mistõttu ei saa selle alusel seada kohustust võimaldada haiguste põhiravi ning samastada üld- ja eriarstiabi vältimatu abi tagamisega. Direktiivi sõnakasutus „erivajadustega isikutele tuleb tagada vajalik meditsiiniline abi sh. esmaabi ja haiguste põhiravi” ning erivajadustega isikutele sellele lisaks ka vajaliku arsti- või muu abi, viitab asjaolule, et tegemist peab olema oluliste haiguste raviga. Kuivõrd varjupaigataotlejad ei ole ravikindlustusega kindlustatud, on hetkel seadusest tulenevalt nendele osutatav tervishoiuteenus kaetud vaid vältimatu abi andmisega. Vältimatu abi on aga Eestis väga piiratud arstiabi ning ei vasta direktiivis toodud nõuetele.²⁸ Praktikas on

²⁶ Tervishoiuteenuste korraldamise seadus §5

²⁷ Vaata Sotsiaalministri vastust 26.02.2010 kiri nr 15.11-1/62, õiguskantsleri kirjas 17.05.2010 nr 6-10/100790/1002838 lk. 8

²⁸ Õiguskantsleri kiri lk. 9

vastuvõtukeskuses isikutele pakutud lisaks vältimatule abile ka üld- ja eriarstiabi, kuid hetkel on seadusandluses see jäetud reguleerimata.

Siinkohal tuleb märkida, et direktiiv sätestab vaid miinimumnõuded, mida Euroopa Liidu liikmesriigid on kohustatud täitma viisil, et tulemus tagaks nõude efektiivse rakenduse. Ehk siis liikmesriikidel on kohustus saavutada direktiiviga sätestatud tulemus.²⁹ Õiguskantsler märgib oma kirjas, et VRKS §12 lg 2 punkti 3 tõlgendamisel tuleb võtta arvesse riigi kohustust tagada varjupaigataotlejatele haiguste põhiravi, juhul kui tervisekontrolli teostamise käigus vastav vajadus ilmneb. See tähendab, et varjupaigataotlejale tuleb vajadusel võimaldada nii esmase kui edaspidiselt vajadusel teostatava tervisekontrolli raames nii üld- kui eriarstiabi, kui see on vajalik oluliste haiguste raviks.³⁰

Lisaks direktiivis ja VRKS-is sätestatud tuleb tähelepanu pöörata ka kohustusliku tervisekontrolli vajadusele. Tervisekontrolli ulatust ja sellega seotud toiminguid käsitlevad eri õigusaktid erinevalt ning nendes on lähtutud vastava ala spetsiifikast (nt nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seaduse §13). Isiku tervisekontrolli ulatuse määrab teda läbivaatav arst vastavalt isiku tervise seisundile ja isikult saadud andmetele. Tervishoiu teenuste korraldamise seaduses ei ole täpset loetelu kohustuslike uuringute kohta. Varjupaigataotlejate puhul aga oleks ka rahva tervise huvides vajalik sätestada kohustuslike uuringute loetelu. Eelkõige puudutab see erinevaid nakkushaigusi, mis on tervisele ohtlikud ning mille levik varjupaigavastuvõtukeskuses seab ohtu teised taotlejad, töötajad ning teised taotlejaga kokku puutuvad isikud. Lisaks nakkushaigustele võib taotlejal esineda haigus, mis ohustab tema tervist viisil, mis hiljem võib põhjustada tema surma ning sellele tähelepanu mitte pöörates rikub Eesti direktiivist tulenevat kohustust tagada varjupaigataotlejale vastuvõtutingimused, mis tagaksid taotleja tervise ja toimetuleku.³¹

Esmase tervisekontrolli osaks peaks ühtlasi kujunema ka varjupaigataotleja erivajaduste välja selgitamine. Arstliku läbivaatuse käigus on võimalik tuvastada piinamisjälgi, psüühilisi häireid, vanust, füüsilisi puudeid, rasedust ning kroonilisi eluohtlikke haigusi.

Kokkuvõtvalt, hetkeseisuga ei ole Eestis varjupaigataotlejate ning erivajadustega varjupaigataotlejate ligipääs arstiabile piisava täpsusega reguleeritud ning kui praktikas pakutakse kõiki raviteenuseid, siis tuleks praktika ka seadustada ning täiendada VRKS §12.

²⁹ Euroopa Kohtu otsus asjas C-14/83 Von Colson and Kamann vs Land Nordrhein-Westfalen [1984] ECR 1891, lk. 26.

³⁰ Õiguskantsleri kiri lk. 10.

³¹ Direktiivi 2003/9/EÜ art. 13 lg 2.

3.4 Vastuvõtutingimused alaealistele

Direktiivi 2003/9/EÜ art. 2 sätestab saatjata alaealise definitsiooni: saatjata alaealine on alla 18-aastane isik, kes saabub liikmesriigi territooriumile tema eest seadusjärgselt või tavakohaselt vastutava täiskasvanuta, niikaua, kui selline täiskasvanu ei ole teda tegelikult oma hoole alla võtnud. See mõiste hõlmab ka alaealist, kes on jäänud saatjata pärast sisenemist liikmesriikide territooriumile. Samasugune alaealise määratlus kehtib ka Eesti õigusruumis: lastekaitse seaduse art. 2 ütleb, et laps on alla 18-aastane isik ning tsiviilseadustiku üldosa seadus art. 8 lg 2 samuti viitab asjaolule, et alla 18-aastast isikut peetakse alaealiseks.³²

Direktiivi 2003/9/EÜ kohaselt tuleb alaealistele tagada juurdepääs raviteenustele ning töötada välja asjakohase vaimse tervise abi ning vajadusel ka kvalifitseeritud nõustamine. Direktiiv on selektiivne ning sätestab, et taoline abi peab olema tagatud nendele alaealistele, kes on langenud mis tahes kuritarvitamise, hooletusse jätmise, ekspluateerimise, piinamise või julma, ebainimliku ja alandava kohtlemise ohvriks või kes on saanud relvastatud konfliktides kannatada.³³ Muu arstiabi andmise kohustus tuleneb teistest üldistest direktiivi nõuetest, millest oli ka eespool juttu.

Vastavalt Eesti Vabariigi lastekaitse seadusele on kõigil lastel võrdne õigus saada abi ja hooldust ning areneda, sõltumata soost ja rahvusest ning sellest, kas nad elavad täisperekonnas või üksikvanemaga, kas nad on lapsendatud või hooldatavad, terved, haiged või puudega.³⁴ Lapse õigused ei sõltu tema kodakondsusest või kodakondsusetusest, sest antud norm on absoluutne, sätestades kriteeriumiks vaid asjaolu, et tegemist on lapsega. Vanemliku hoolitsuseta lapsel või orvul on õigus riiklikule ülalpidamisele.³⁵

Lastekaitse seadus sätestab rida lapse õigusi, mis kehtivad ka varjupaigataotlejast lapse puhul. Nimelt, lapse vanemal või hooldajal on kohustus õppida last tundma ja mõistma, toetamaks tema arengut. Sotsiaaltalitusel on seaduse kohaselt kohustus anda konsultatsioone ning eriliste võimete ja annetega laste arengut soodustatakse kohalike omavalitsuste ja riigi poolt spetsiaalsete programmide ja toetuste kaudu.³⁶ Lastekaitse seaduse kohaselt ei tohi last ja vanemaid vastu nende tahtmist üksteisest eraldada. Erandiks on juhud, kui taoline lahutamine on lapse huvides või kui laps on

³² TSÜS art. 8 lg 2: „Täielik teovõime on 18-aastaseks saanud isikul (täisealisel). Alla 18-aastaselt isikul (alaealisel) ja isikul, kes vaimuhaiguse, nõrgamõistuslikkuse või muu psüühikahäire tõttu kestvalt ei suuda oma tegudest aru saada või neid juhtida, on piiratud teovõime. Täisealise isiku piiratud teovõime mõjutab isiku tehingute kehtivust üksnes ulatuses, milles ta ei suuda oma tegudest aru saada või neid juhtida.“

³³ Direktiivi 2003/9/EÜ art. 18

³⁴ §10 lastekaitse seadus.

³⁵ §15 ibid.

³⁶ §25 ibid.

hädaohus ning lahutamine on vältimatu või kui seda nõuab seadus, viivitamatule täitmisele kuuluv või jõustunud kohtulahend. Kui soovitakse lapse eraldamist vanematest, siis tuleb ära kuulata lapse arvamus ja tema soovid ning lisada need eraldamise dokumentide juurde. Lapse arvamust selgitab, fikseerib ja eraldamise põhjendatust jälgib sotsiaaltalitus.³⁷ Lapsel on õigus saada teavet puuduva vanema kohta, kui see ei kahjusta lapse heaolu ja arengut. Samuti on tal õigus säilitada isiklikud suhted ja kontakt mõlema vanemaga ja lähedaste sugulastega olenemata kohast, kus lapse vanem elab, välja arvatud juhul, kui see last kahjustab.³⁸ Igat last tuleb kohelda nagu isiksust, arvestades tema omapära, iga ja sugu. Last ei tohi alavääristada, hirmutada või karistada viisil, mis valmistab talle piina, tekitab kehalisi kahjustusi või ohustab tema vaimset või kehalist tervist.

Samad põhimõtted kehtivad ka varjupaigataotlejast lapse suhtes või laste suhtes, kes viibivad Eestis koos varjupaigataotlejast vanemaga või hooldajaga. Varjupaigataotlejast lapse puhul on tähtis tähele panna ka lastekaitse seaduse art. 30 lg 2, mis sätestab, et lapsel või tema vanematel on õigus perekonna kokkusaamise eesmärgil vabalt lahkuda Eesti Vabariigist või Eesti Vabariiki sisse sõita.

Varjupaigataotlejast lapse puhul tuleb tähelepanu pöörata lastekaitse seaduse §31, mis sätestab, et vägivalla või halva kohtlemise tõttu kannatanud lapsele tuleb anda vajalikku abi.³⁹ Hädaohus olevat last tuleb viivitamatult abistada, kui ta on tingimustes, mis ohustavad tema elu ja tervist, ta ise oma käitumise või tegevusega ohustab oma tervist ja arengut. Lapse ohutusesse tingimustesse paigutamise otsuse teeb sotsiaaltalitluse töötaja.⁴⁰

Kuivõrd VRKS ei sätesta erivajadustega isikute, sealhulgas lastega seotud küsimusi, siis hetkel saab lähtuda vaid lastekaitse seaduses sätestatust. Samas ei ole see piisav direktiivi rakendamise seisukohalt, kuna varjupaigataotlejatest laste erivajadusi süstemaatiliselt ei tuvastata. Hetkeseisuga puudub Illuka Vastuvõtukeskuses ka regulaarne sotsiaaltöötaja järelevalve.

Lastekaitse seadus sätestab põgenikust lapse eriolukorra. Eeldatavasti on põgeniku all mõeldud pagulast või siis rahvusvahelise kaitse saajat, kuid kahjuks ei ole seadusandja erinevaid termineid „põgenik“, „pagulane“ või „rahvusvahelise kaitse saaja“ ühtlustanud. Lastekaitse seaduse §67 ütleb, et kui laps on rahvusvahelise või siseriikliku õiguse kohaselt põgenik, peab ta saama kaitset ja abi, sõltumata sellest, kas tema vanemad või teised isikud on temaga kaasas või mitte. Sotsiaaltalitluse kohustus on asuda otsima vanemaid või teisi pereliikmeid ning selgitama lapse

³⁷ §27 ibid.

³⁸ §28, 29 ibid.

³⁹ §31 lastekaitse seadus.

⁴⁰ §32 ibid.

tagasipöördumise võimalusi. Juhul, kui lapse vanemaid ei leita, tuleb lapsele kohaldada samasugust kaitset nagu igale teisele lapsele, kes on ajutiselt või alaliselt ilma jäänud perekondlikust hoolitsusest.⁴¹

Nagu eelpool juba mainitud, tuleks terminite ühtsuse eesmärgil ning ühesuguse tõlgendamise kindlustamiseks lastekaitse seaduses kasutatud sõna “pögenik” asendada sõnaga “rahvusvahelise kaitse saaja”.

Varjupaigamenetluses võib tekkida vajadus kinnipidamise järele. Lapse kinnipidamisest tuleks aga hoiduda ning kui see on siiski vajalik, tuleb lapse kinnipidamisest või tema vabaduse piiramisest viivitamatult teatada tema vanematele, eestkostjale või hooldajale ning sotsiaaltalitusele.⁴² Lapse vabaduse piiramisel ei tohi teda ilma jätta elu- ja arengutingimustest.⁴³ Igal juhul tuleb kohelda last lapseväärselt kahjustamata tema väärikust. Tal peab olema tagatud vaba kokkusaamine vanemate, lähedaste, eestkostja või hooldajaga, täisväärtuslik toit ning nõuetekohane arsti- ja hingeabi. Kinnipeetavat last hoitakse täiskasvanud kinnipeetavatest eraldi.⁴⁴ Sotsiaaltalitluste esindajatel on võimalus kontrollida kinnipidamisel olevate, piiratud vabadusega või erioppeasutustes olevate laste elutingimusi ning vajadusel teha ettekirjutusi.⁴⁵ Kõiki neid põhimõtteid tuleb arvestada ka varjupaigataotlejatest laste juures nii vastuvõtu- kui ka väljasaatmiskeskuses. Selguse huvides peaks see olema ära sätestatud ka VRKS-is.

3.5 Vastuvõtutingimused saatjata alaealistele

Direktiivi 2003/9/EÜ artikkel 19 sätestab suhteliselt täpselt miinimumsätted saatjata alaealiste vastuvõtuks. Saatjata alaealisi ei tohiks reeglina paigutada täiskasvanud varjupaigataotlejatega samadesse ruumidesse.⁴⁶ See on seotud laste huvide kaitsega, et nad ei satuks võõraste, täiskasvanud inimeste mõjuvõimu alla.

Direktiiv soovib saatjata alaealised paigutada lastehooldeasutustesse, kus elavad samas vanuses lapsed ning kus laste eest hoolitsemine on tagatud viisil, mis ei ohustaks nende tervist ja heaolu. Võimaluse korral tuleks hoida õed ja vennad koos ning võtta arvesse alaealise parimad huvid, tema vanust ning küpsust. Alaealise elukohta tuleks muuta võimalikult vähe.

⁴¹ Art 67 *ibid.*

⁴² Programm “Vanematest eraldatud lapsed Euroopas”. Hea tava akt. Save The Children, lk. 37.

⁴³ § 36 lastekaitse seadus.

⁴⁴ § 37 *ibid.*

⁴⁵ § 38 *ibid.*

⁴⁶ Direktiivi 2003/9/EÜ art. 19; Programm “Vanematest eraldatud lapsed Euroopas”. Hea tava akt. Save The Children.

VRKS §35 sätestab, et saatjata alaealine taotleja paigutatakse varjupaigamenetluse ajaks vastuvõtukeskusesse või hoolekandetasutusse ning talle tagatakse eakohane hoolekanne. Ta võidakse paigutada Eestis elava täisealise sugulase juurde või hooldusperekonda, kui vastuvõtja on sobiv alaealise eest hoolt kandma. Mõningatel seaduses sätestatud juhtudel võidakse varjupaigataotleja paigutada ka esmasse vastuvõtukeskusesse, samas käesoleval hetkel Eestis esmast vastuvõtukeskust loodud ei ole. Erinevalt direktiivis sätestatud soovitudele, on Eestis kujunenud praktika, kus saatjata alaealsed paigutatakse samasse vastuvõtukeskusesse, kus asuvad täiskasvanud varjupaigataotlejad.

Lastekaitse seadus sätestab, et sotsiaaltalitluse kohustus on asuda otsima vanemaid või teisi pereliikmeid ning selgitama lapse tagasipöördumise võimalusi. Juhul kui lapse vanemaid ei leita, tuleb lapsele kohaldada samasugust kaitset nagu igale teisele lapsele, kes on ajutiselt või alaliselt ilma jäänud perekondlikust hoolitsusest.⁴⁷ Antud säte vastab nii direktiivis nõutule kui ka hea tava aktis sätestatule, kuid selguse eesmärgil peaks VRKS-is sisalduma vastavasisuline viide lastekaitse seadusele.

Kokkuvõtvalt võib öelda, et saatjata alaealiste vastuvõtutingimused on nii VRKS-is kui ka lastekaitse seaduses üsna selgelt ära toodud. Küll aga on puudu protseduurireeglid, mis sätestaksid, kuidas määratakse lapse vanus ning tema erivajadused. Samuti tuleks selgemini sätestada majutusasutused, kus on saatjata alaealistel sobilikum elada ning kus neil on tagatud eakohane hooldus ning areng.

3.6 Laste haridusega seotud vastuvõtutingimused

Direktiivi 2003/9/EÜ art. 10 selgitab, et liikmesriigid võivad anda varjupaigataotlejate alaealistele lastele ja alaealistest varjupaigataotlejatele juurdepääsu oma haridussüsteemile sarnastel tingimustel oma kodanikega. Hariduse andmine ei ole direktiivis sätestatud kohustusena, kuid kuna Eesti seadusandlus ei välista varjupaigataotlejaid kui haridusteenuse subjekte, siis tuleb ka nende suhtes kohaldada kehtivat seadusandlust, eelkõige põhiseaduses, Eesti Vabariigi haridusseaduses (edaspidi ka haridusseadus) ning põhikooli ja gümnaasiumi seaduses sätestatut.

Õigus haridusele on Eestis sätestatud põhiseaduse §37, mis ütleb, et igaühel on õigus haridusele. Arvestada tuleb asjaolu, et kuigi VRKS ei sätesta alaealise varjupaigataotleja õigust haridusele ega kohustust koolis käia ning õppida, on vastavalt Eesti Vabariigi haridusseadusele ning põhikooli ja gümnaasiumi seadusele põhihariduse omandamine mitte ainult õigus, vaid kõigile lastele ka kohustuslik. Õppimine on kooliealistel lastel (7-17 aastat) seadusega määratud ulatuses, st põhikooli osas kohustuslik ning riigi ja kohalike omavalitsuste üldhariduskoolides

⁴⁷ §67 lastekaitse seadus.

õppemaksuta.⁴⁸ Laste hariduse valikul on otsustav sõna vanematel. Igaühel on õigus saada eestikeelset õpetust, kuid õppekeele vähemusrahvuse õppeasutuses valib õppeasutus.

Põhikooli ja gümnaasiumi seaduse §9 lg 2 ütleb, et isik on koolikohustuslik kuni põhihariduse omandamiseni või 17-aastaseks saamiseni. Erinevuse Eestis kehtiva seadusandlusega loob direktiivi 2003/9/EÜ nõue, et juurdepääsu keskharidusele ei tohiks keelata üksnes põhjendusega, et alaealine on jõudnud täisikka.⁴⁹ Kuivõrd kohustust omandada keskharidust ka peale 17-aastaseks saamist Eesti seadusandluses sätestatud ei ole ning ei ole ka selge, kelle pädevuses on erandite tegemise võimalus ja kohustus, peaks see varjupaigataotlejate suhtes olema seadusandluses kehtestatud, kuna vastavalt direktiivile peab varjupaigataotlejale võimaldama omandada keskharidust ka pärast täisikka jõudmist. Seega on vajalik VRKS-is sätestada ka varjupaigataotlejatest täiskasvanu haridustee jätkamine viisil, mis oleks direktiiviga kooskõlas.

Ülalpool toodust järelduvalt tuleks VRKS-is sätestada varjupaigataotlejatest alaealistele lastele koolikohustus ning lisada säte, et keskharidusele juurdepääsu ei keelata põhjusel, et isik on jõudnud täisikka, kuivõrd tuleb lähtuda nende isikute eriolukorrast.

3.7 Vastuvõtutingimused piinamise ja vägivallaohvritele

Direktiivist 2003/9/EÜ tulenevalt peavad liikmesriigid piinamise ja vägivalla ohvritele, sealhulgas vägistatutele, tagama vägivalla poolt põhjustatud kahjude likvideerimiseks vajaliku abi.⁵⁰ Eestis sätestatakse taoliste isikutele antav abi ohvriabi seaduses, mis tulenevalt VRKS §10 lg 2 p 3 kehtib ka varjupaigataotlejatele. VRKS §10 lg 2 p 3 sätestab, et vajaduse korral on varjupaigataotlejal õigus ohvriabiteenusele ohvriabi seaduses sätestatud korras.

Ohvriabi seadus ei esita ohvri definitsiooni, kuid sätestab riikliku ohvriabi korralduse alused, lepitusteenuse korralduse, ohvriabiteenuse osutamise raames makstava psühholoogilise abi kulu hüvitise ning kuriteoohvritele riikliku hüvitise (edaspidi hüvitis) maksmise korra.⁵¹ Lähtuvalt seadusest on ohvriabiteenus avalik teenus, mille eesmärgiks on hooletuse või halva kohtlemise, füüsilise, vaimse või seksuaalse vägivalla ohvriks langenud isikute toimetulekuvõime säilitamine või parandamine. Sotsiaalkindlustusameti ülesandeks on tagada ohvriabiteenus, mis seisneb ohvri

⁴⁸ §15, Eesti Vabariigi haridusseadus, art. 9 põhikooli ja gümnaasiumiseadus.

⁴⁹ Direktiivi 2003/9/EÜ art. 10 lg 1.

⁵⁰ Direktiivi 2003/9/EÜ art. 20.

⁵¹ §1, ohvriabi seadus.

nõustamises ja ohvri abistamises suhtlemisel riigi ja kohaliku omavalitsuse asutustega ning juriidiliste isikutega. Vägivallakuriteona mõistetakse otseselt isiku elu või tervise vastu toimepandud kriminaalkorras karistatavat tegu, mille tagajärg on kannatanu surm, raske tervisekahjustus või vähemalt kuus kuud kestev tervisehäire. Vägivallakuriteo ohvritele ja ohvri ülalpeetavatele ning ohvriabi seaduse §9 lg 4 nimetatud isikule makstakse hüvitist nii Eesti Vabariigi territooriumil toimunu kui ka välismaal toimepandud vägivalla kuriteo ohvrile. Välismaal toimepandud vägivalla ohvri hüvitise saamise tingimuseks on, et isik on Eesti alaline elanik või Eesti kodanik.⁵²

Üldjuhul on hüvitise saamiseks õigus Eesti kodanikul. Välismaalasel on õigus hüvitise saamiseks juhul, kui ta elab Eestis pikaajalise elaniku elamisloa või elamisõiguse või tähtajalise elamisloa või elamisõiguse alusel, on Euroopa Liidu kodanik, on vägivallakuritegude ohvritele hüvitiste maksmise Euroopa konventsiooniga ühinenud riigi kodanik, on Eestis viibiv rahvusvahelise kaitse saaja.⁵³

Ohvriabi seadus ei sätesta, keda peetakse antud seaduse raames alaliseks elanikuks, seetõttu tuleb lähtuda teistest normidest ehk siis välismaalaste seadusest, mis sätestab alalise elamisloa mõiste ning millest tulenevalt on võimalik tuletada alalise elaniku mõiste. Alaline elanik on välismaalaste seaduse tähenduses Eestis elav Eesti kodanik või Eestis elav välismaalane, kellel on pikaajalise elaniku elamisluba või alaline elamisõigus.⁵⁴

Ohvriabi seaduse kohaselt ei kuulu hüvitise saajate hulka varjupaigataotlejad ning hüvitise saamise võimalus ei laiene varjupaigataotlejatele, kui vägivallakt on toime pandud välismaal. Seetõttu võib väita, et tegemist on VRKS-is sisutühise viitega ohvriabi seadusele, mis realselt ei võimalda varjupaigataotlejale, kelle välismaal toimepandud piinamise või vägivallast tingitud tervisehäire avaldub Eestis olles, abi anda. Kuivõrd VRKS sätestab ainult ohvriabi teenuse andmise võimaluse, siis ei taga antud säte direktiivist tulenevat nõuet osutada kahjude likvideerimiseks vajalikku abi. Taoline abi ei seisne ainult teenuste pakkumises, vaid ka muus osas, mida ohvriabi seadus on sätestanud. Näiteks võib teatud juhtudel osutada vajalikuks abivahendite ostmine, millest tulenevalt on vaja varjupaigataotlejale maksta hüvitisi.

VRKS ja ohvriabi seadus on omavahel vastuolus, kuivõrd varjupaigataotlejal ei ole võimalik täita mitmeid ohvriabi seadusest tulenevaid nõudeid: esiteks ei ole varjupaigataotleja Eesti alaline elanik ega ka Eesti kodanik ega kuulu ohvriabi seaduse art. 9 sätestatud toetuse saajate nimekirja; teiseks ei ole varjupaigataotlejatel tihti võimalik esitada ohvriabi seaduses nõutud isikut tõendavaid dokumente.

⁵² §7 ohvriabi seadus.

⁵³ §9 ibid.

⁵⁴ §5 välismaalaste seadus.

Kokkuvõtvalt, VRKS-is tuleb sätestada piinamise ja vägivalla ohvritele loodavad vastuvõtutingimused. Direktiivi 2003/9/EÜ ülevõtmiseks ei piisa vaid viitest VRKS §10 lg 2 p 3, et varjupaigataotlejal on õigus riiklikule ohvriabi teenusele. Ühtlasi on vajalik läbi viia eelpool sõnastatud esmane tervisekontroll ja luua vastav menetlus erivajaduste välja selgitamiseks.

3.8 Puuetega inimeste vastuvõtutingimused

Nagu eelnevalt märgitud, ei sätesta direktiiv 2003/9/EÜ otseselt lisanõudeid puuetega inimeste vastuvõtuks. Direktiivi 2003/8/EÜ art. 20 sätestab vaid piinamise ja vägivallaohvritele õiguse saada vägivallast põhjustatud kahjude likvideerimiseks vajalikku abi. Kuivõrd piinamise ja vägivallaohvritel võib sellest tingitult olla puue, siis tuleb analüüsi aluseks võtta ka puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seadus.

Vastavalt Eesti Vabariigi puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seadusele (edaspidi PISTS) peetakse puudeks inimese anatoomilise, füsioloogilise või psüühilise struktuuri või funktsiooni kaotus või kõrvalekallet, mis tõkestab ühiskonnaelus osalemist teistega võrdsetel alustel.⁵⁵ Eestis liigitakse puuet sügavaks, raskeks ja keskmiseks puudeks:

- 1) sügav puue on inimese anatoomilise, füsioloogilise või psüühilise struktuuri või funktsiooni kaotus või kõrvalekalle, millest tingituna vajab isik pidevat kõrvalabi, juhendamist või järelevalvet ööpäevaringselt. Sügava puude korral on inimese igapäevane tegutsemine ja ühiskonnaelus osalemine täielikult takistatud.
- 2) raske puue on inimese anatoomilise, füsioloogilise või psüühilise struktuuri või funktsiooni kaotus või kõrvalekalle, millest tingituna vajab isik kõrvalabi, juhendamist või järelevalvet igal ööpäeval. Raske puude korral on inimese igapäevane tegutsemine või ühiskonnaelus osalemine piiratud.
- 3) keskmine puue on inimese anatoomilise, füsioloogilise või psüühilise struktuuri või funktsiooni kaotus või kõrvalekalle, millest tingituna vajab isik regulaarset kõrvalabi või juhendamist väljaspool oma elamiskohta vähemalt korra nädalas. Keskmise puude korral esineb isikule igapäevase tegutsemise või ühiskonnaelus osalemises raskusi.

Varjupaigataotlejate tervisekontrolli käigus tuleks välja selgitada, kas ja millise kategooria puudega on tegemist.

Vastavalt PISTS-is sätestatule koostakse puudega isikule isiklik sotsiaalse rehabilitatsiooniplaan⁵⁶ milles antakse hinnang isiku tegevusvõimele, kõrvalabi, juhendamise ja järelevalve vajadusele ning tuuakse ära tema sotsiaalseks

⁵⁵ §2 PISTS.

⁵⁶ Rehabilitatsiooniplaan on sotsiaalhoolekande seaduse §-s 11 nimetatud rehabilitatsiooniteenuse osutaja poolt isiku enda või isiku ja tema seadusliku esindaja osalemisel koostatud kirjalik dokument.

integreerumiseks ning iseseisvaks toimetulekuks vajalikud tegevused. Rehabilitatsiooniplaan koostatakse Sotsiaalkindlustusameti suunamisel igale puude raskusastet taotlevale lapsele ja tööealisele inimesele, kui see on vajalik puude raskusastme tuvastamiseks. Seadus ei piira taolise plaani koostamist ka varjupaigataotlejale, kuid selle koostamise kohustust hetkel pole ühelegi ametiasutusele pandud. Samas peab mainima, et taoline puude tuvastamise menetlus on liiga pikaajaline. Seetõttu PISTS ei sobi otsekohaldatavaks menetluseks varjupaigataotleja puude tuvastamiseks ning tuleks VRKSis või eraldi määrusena sätestada varjupaigataotleja puude tuvastamise menetlus.

PISTS kohaselt lisakulutusi põhjustava keskmise, raske või sügava puude korral määratakse ja makstakse Eesti alalisele elanikule või tähtajalise elamisloa alusel Eestis elavale isikule puudega inimese sotsiaaltoetusi.⁵⁷ Ka Eestis viibival rahvusvahelise kaitse saajal on õigus saada võrdsetel alustel Eesti alalise elanikuga puuetega inimeste sotsiaaltoetusi. Samas ei laiene see säte aga varjupaigataotlejale.

Veelgi enam, isegi kui seadus laieneks varjupaigataotlejale, siis PISTS art. 16 lg 3 kohaselt nõutava dokumendi esitamine võib kujuneda tõkkeks toetuse menetlemise protsessis: art. 16 lg 2 punkt 3 nõuab, et koos taotlusega oleks esitatud ka isikut tõendavate dokumentide seaduse §2 lõikes 2 sätestatud dokument. Taolisteks dokumentideks on isikutunnistus, digitaalne isikutunnistus, elamisloakaart, Eesti kodaniku pass, diplomaatiline pass, meremehe teenistusraamat, välismaalase pass, ajutine reisidokument, pagulase reisidokument, meresõidutunnistus, tagasipöördumistunnistus või tagasipöördumise luba. Rahvusvahelist kaitset taotlevatel isikutel aga ei ole tihti ühtegi ülalpool loetletud dokumenti võimalik esitada.

Puudega laste puhul ei sätesta direktiiv 2003/9/EÜ otseselt vastuvõtutingimusi ning seega tuleb lähtuda Eestis kehtivast seadusandlusest. Eestis on puudega laste osas erisätted välja toodud lastekaitse seaduses. Kehalise või vaimse puudega lapsel on õigus elutingimustele, mis soodustavad väärkuse kujunemist, enesekindluse teket ja arengut. Ka puudega lapsele peab lastekaitse seaduse kohaselt võimaldama samaväärse hariduse, samuti looma võimalused arenemiseks ja eneseteostuseks, nagu seda on kõigil teistel lastel. Samas ei ole seadusandja pidanud vajalikuks täpsustada, et puudega lapse arengu kindlustamiseks on vaja luua vastavad tingimused. Seega pole ka varjupaigataotlejast puudega lapsele kindlustatud tema arenguks vajalikud tingimused.

Puudega lapsel on õigus ka erilisele hoolitsusele lähtuvalt tema spetsiifilistest vajadustest. Vajadusel peab talle olema kättesaadav igakülgne sotsiaal-, arsti- ja hingeabi. Samuti nõuab lastekaitse seadus, et ühiskondlikud hooned, tänavad ja

⁵⁷ §3 PISTS.

sõidukid, mida kasutavad puudega lapsed, peavad olema kohandatud liikumiseks ratastooli, karkude ja muude abivahenditega; samuti peavad laste kasutamiseks mõeldud hoonetes olema eriruumid puudega lapse sanitaarvajaduste rahuldamiseks. Lisaks on puudega lapse vanematel õigus tasulisele lapsehooldamisele kodus, kui laps puudest tingituna ei saa või ei või käia lasteasutuses ning riik maksab vanematele või hooldajatel toetust.

Analüüs näitab, et hetkel kehtiv Eesti seadusandlus ei võimalda puuetega inimestele pakutavate teenuste ja toetuste saajate hulka arvestada ka varjupaigataotlejad. Lisaks ei arvesta toetuste ja teenuste saamiseks esitatavad nõuded - isikut tõendavate dokumentide definitsioon - varjupaigataotleja eriolukorda. PISTS protseduurireeglid puude määramiseks on aeganõudvad ning ei ole seetõttu otstarbekad rakendada ka varjupaigataotlejate puhul. Sama kehtib ka rehabilitatsiooniplaani koostamise kohta. Samas direktiivi 2003/9/EÜ nõuete täitmiseks peab Eesti tagama, et ka puuetega inimestele oleksid tagatud materiaalsed vastuvõtutingimused ning tervishoid nende erivajadustest lähtuvalt.⁵⁸ Kuivõrd puuet ei ole alati võimalik välja selgitada rutiinse tervisekontrolli käigus, siis tuleks sätestada varjupaigataotlejate puude kindlaks määramiseks VRKS-is eraldi menetlus.

⁵⁸ Direktiivi 2003/9/EÜ art. 20 piinamise ja vägivalla ohvritele kahju hüvitamine, art. 17 haavatavate isikute eriolukorra arvestamine.

4 Euroopa Komisjoni ettepanekud direktiivi 2003/9/EÜ muudatusteks erivajadustega isikute vastuvõtu osas ja sellest Eestile tulenevad kohustused

2008. aastal esitas Euroopa Komisjon Nõukogule ja Euroopa Parlamendile ettepaneku direktiivi 2003/9/EÜ uuesti sõnastamiseks.⁵⁹ Muudatusettepaneku tegemise põhjuseks oli asjaolu, et Euroopa Komisjoni 2007. aastal avaldatud hindamisaruandes direktiivi 2003/9/EÜ rakendamise kohta liikmeriikides ja rohelise raamatuga Euroopa Liidu ühise varjupaigapoliitika tulevikust⁶⁰ algatatud konsulteerimisprotsessis sihtrühmadega on varjupaigataotlejatele pakutavate vastuvõtutingimustega ja teenustega selgunud hulk puudusi. Puudused on peaaesjalikult põhjustatud asjaolust, et direktiiviga 2003/9/EÜ antakse liikmesriikidele suur otsustamisvabadus vastuvõtutingimuste loomisel.

Euroopa Komisjon on esitanud seisukoha, et vastuvõtutingimuste ühtlustamine peaks aitama piirata varjupaigataotlejate edasist liikumist ühest liikmesriigist teise, mida mõjutavad muuhulgas ka mitmesugused nende vastuvõtmisega seotud tingimused.⁶¹

Oma ülalpool mainitud hindamisaruandes leiab Euroopa Komisjon, et erivajaduste käsitlemise puudused on kõige tõsisem probleem varjupaigataotlejate vastuvõtu valdkonnas. Asjaomased muudatused tulenevad vajadusest sätestada varjupaigataotlejate vastuvõtuks miinimumnõuded, mis kajastavad vastuvõtutingimuste erinevaid aspekte, nagu juurdepääs arstiabile, majutustingimused ja alaealiste haridus.

Muudatusettepanekud sätestavad eesmärgi tagada materiaalseste vastuvõtutingimuste vastavuse elatustasemele, mis on varjupaigataotleja tervise jaoks asjakohane ja võimaldab tagada tema toimetuleku. Ühtlasi peavad liikmesriigid arvestama varjupaigataotlejatele rahalise toetuse andmisel kodanikele pakutava sotsiaalabi tasemega. Selleks, et tagada teatavatele varjupaigataotlejate rühmadele asjakohane majutus, kehtestatakse direktiiviga liikmesriikidele kohustus arvestada majutusvõimaluste eraldamisel üldjoontes soo ja vanusega ning erivajadustega isikute olukorraga. Seega, muudatusettepanekud panevad Eestile kohustuse pakkuda varjupaigataotlejatele neidsamu teenuseid, mida juba pakutakse oma kodanikele.

⁵⁹ Ettepanek (2008).

⁶⁰ Parkes, R. (2007), The Commission's Green Paper on the Future Common European Asylum System, Working Paper FG1, SWP Berlin.

⁶¹ Ettepanek (2008), preambul punktid 11 ja 12.

Eestile olulise muudatusena on Euroopa Komisjon oma ettepaneku artiklis 21 sätestanud, et liikmesriigid peavad kehtestama kohe pärast rahvusvahelise kaitse taotluse esitamist menetlused selgitamaks, kas taotlejal on erivajadused või mitte ning näitama ära vajaduste laadi ning tagama kogu menetluse ajaks vastav toetus ning olukorra järelevalve.⁶² Erivajaduste väljaselgitamine mõjutab lisaks vajalikule ravile juurdepääsule ka varjupaigataotlusega kaasneva otsustusprotsessi kvaliteeti, eriti traumade all kannatavate isikute puhul. Sellega seoses tagatakse ettepanekuga, et liikmesriigis oleksid kehtestatud meetmed selliste vajaduste koheseks väljaselgitamiseks. Muudatusettepanek sisaldab arvukaid õiguslikke tagatisi, et vastuvõtutingimused oleksid konkreetselt loodud varjupaigataotlejate erivajaduste katmiseks.

Nagu ka juba eespool mainitud, hetkel puudub Eestis õiguslikult määratletud protseduur varjupaigataotleja erivajaduste väljaselgitamiseks. Eesti seadusandluse muudatusi sisse viies tuleks lähtuda just nendest isikute gruppidest ning määrata ära, kuidas toimub nende isikute identifitseerimine. Sätestamist vajab see, millise riigiasutuse ülesanne on määrata erivajadustega isikute vajadused ning nendest lähtuv hooldus ja teenused.

Lisaks ei ole täit selgust hetkel erivajadustega varjupaigataotlejatele pakutavatest teenustest ja vastuvõtutingimustest. Seetõttu on vaja esmalt välja selgitada, milline on Eestis pakutav abi alaealistele, saatjata alaealiste, puuetega inimestele, vanuritele, rasedatele, üksikvanematele, inimkaubanduse ohvritele, vaimsete häiretega isikutele ning piinatud ja vägistatud isikutele, isikutele, kelle suhtes on tarvitatud psühholoogilist, füüsilist või seksuaalset vägivalda ning analüüsida, kas neid teenuseid ja hooldusi on võimalik rakendada ka varjupaigataotlejatele. Hetkel Eesti seadusandlus erivajaduste väljaselgitamise süsteemi ei reguleeri.

Lisaks on direktiivi muudatuste ettepanekus selgemalt sätestatud, et alaealistega seotud sätteid luues tuleks silmas pidada lapse huvisid. Liikmesriigid tagavad lapse füüsiliseks, vaimseks, hingeliseks, kõlbelseks ja sotsiaalseks arenguks piisava elukeskkonna. Tegurid, millega on vajalik arvestada, on pere taasühinemise võimalused; alaealise heaolu ja sotsiaalne areng, arvestades alaealise etnilist, religioosset, kultuurilist ja keelelist tausta; ohutus- ja turvalisuskaalutlused, eelkõige siis, kui on oht, et laps on inimkaubanduse ohver; ning alaealise seisukoht teda puudutavates küsimustes vastavalt tema vanusele ja küpsusele. Liikmesriik peab ka tagama, et majutusruumides on võimalus tegeleda eale kohaste mängude ja huvitegevusega, samuti tagama juurdepääsu raviteenustele nendele alaealistele, kes on langenud mis tahes kuritarvitamise, hooletusse jätmise, ekspluateerimise, piinamise või julma, ebainimliku ja alandava kohtlemise ohvriks või kes on saanud relvastatud

⁶² Ibid art. 21 lg 2.

konfliktides kannatada, ning tagavad, et on välja töötatud ka asjakohane vaimse tervise abi ja vajaduse korral tagatud kvalifitseeritud nõustamine.

Direktiivi muudatusettepanekud saatjata alaealiste kohta sätestavad, et neile tagatakse vajalik esindus seadusliku eestkostja kaudu või vajaduse korral hooldamise ja heaolu eest vastutava organisatsiooni kaudu. Saatjata alaealised paigutatakse kas täisealiste sugulaste juurde, kasuperekonda, majutuskeskustesse, kus on erivõimalused alaealiste jaoks või muudesse alaealistele sobivatesse majutuskohadesse.⁶³

Suur osa loetletud nõudeid alaealiste osas on tänase seisuga Eesti seadusandluses sätestatud ning selles osas vastab Eesti seadusandlus osaliselt Euroopa Komisjoni poolt 2008. aastal esitatud muudatusettepanekutele. Nii VRKS kui ka lastekaitse seadus sätestavad, et alaealistele tingimuste kujundamisel tuleb lähtuda lapse huvidest. VRKS ei sätesta erivajadustega isikute, sealhulgas lastega seotud küsimusi ning seega saab hetkel lähtuda vaid lastekaitse seaduses sätestatust. Samas ei ole see piisav direktiivi rakendamise seisukohalt, kuna varjupaigataotlejatest laste erivajadusi süstemaatiliselt ei tuvastata.

Seega, muudatusettepanekud panevad Eestile kohustuse pakkuda varjupaigataotlejatele neidsamu teenuseid, mida juba pakutakse oma kodanikele. See puudutab nii tervishoiu, ohvriabi kui ka muid sotsiaalteenused. Lisaks leiab Euroopa Komisjon, et liikmesriigid peavad kehtestama menetlused selgitamiseks, kas taotlejal on erivajadused või mitte ning näitama ära vajaduste laadi ning tagama kogu menetluse ajaks vastav toetus ning olukorra järelevalve. Kuigi muudatusettepanekud on Euroopa Parlamendi ja EL Nõukogu poolt vastu võtmata, on asjakohane nendes sätestatud norme arvesse võtta Eesti õigusnormidesse muudatuste sisseviimise aruteludes.

⁶³ Ettepanek (2008) art 23.

5 Peamised järeldused ja ettepanekud

Käesolev raport keskendus erivajadustega varjupaigataotlejate vastuvõtutingimusi sätestavate õigusaktide analüüsile. Analüüsi tulemusena saab tõdeda, et Eesti on direktiivist 2003/9/EÜ tulenevad kohustused ja nõuded vastu võtnud osaliselt. Nii nagu on märgitud 2007. aastal valminud Euroopa Komisjoni hindamisraportis, ei ole Eestis käesoleval hetkel direktiivi 2003/9/EÜ art. 17-20 täielikult ja üheselt arusaadavalt üle võetud.⁶⁴ Nii Euroopa Komisjoni hindamisraport, Odysseuse võrgustiku liikmesriikide võrdlev analüüs⁶⁵ kui ka käesolev analüüs toovad ühe olulisema puudujäägina välja erivajadustega isikute definitsiooni puudumise VRKS-is. Ühtlasi viitavad eelpool nimetatud raport ja analüüs seaduse jõuga kehtestatud meetmete puudumisele erivajadustega varjupaigataotlejate, sealhulgas erivajadustega laste puhul. Puudub menetluskord erivajaduste välja selgitamiseks ning pole kehtestatud vastuvõtutingimuste erisusi rasedatele, vanuritele, piinatud või vägistatud isikutele, alaealiste lastega, isikutele, kelle suhtes on tarvitatud muud psühholoogilist, füüsilist või seksuaalset vägivalda.

Seega rikub Eesti oma kohustusi võtta üle kõik direktiivis sätestatud kohustuslikud normid Euroopa Liidu ees ning vajalikud muudatused tuleks kiiremas korras seadusandlusesse üle tuua. Ülevõtmata kohustused koos vajalike muudatustega on detailsemalt esitatud allpool toodud tabelis 1.

VRKS-is on selgemini sätestatud rahvusvahelise kaitse saanud isikute vastuvõtutingimused, puudulikult on aga selgitatud varjupaigataotlejate vastuvõtutingimusi ning täielikult on seadusest puudu erivajadustega isikute vastuvõtutingimuste regulatsioon. Allpool on lühidalt esitatud peamised järeldused ja ettepanekud erivajadustega varjupaigataotlejate vastuvõtutingimuste vastavusse viimiseks direktiivis esitatud nõuetega.

- VRKS-is puudub definitsioon selle kohta, kes on erivajadusega varjupaigataotleja, samas kui direktiiv 2003/9/EÜ esitab selge loetelu isikutest, keda peetakse direktiivi mõistes erivajadustega varjupaigataotlejateks. Selge definitsiooni puudumine tekitab Eestis olukorra, kus ei ole täpselt selge, kellele rakendub vastuvõtutingimustega seotud eriolukord.
- VRKS ei sätesta, millisel viisil viiakse läbi erivajaduse esmane hindamine, mis on aluseks erivajaduste määratlemisel, muuhulgas materiaalsete

⁶⁴ Euroopa Komisjoni aruanne direktiivi 2003/9/EC rakendamise osas saadaval [http://www.ulb.ac.be/assoc/odysseus/CEAS/COM\(2007\)745.pdf](http://www.ulb.ac.be/assoc/odysseus/CEAS/COM(2007)745.pdf) 12.01.2011; vaata ka Roots 2006.

⁶⁵ *Comparative Overview of the Implementation of the Directive 2003/9 of 27 January 2003 Laying Down Minimum Standards for the Reception of Asylum Seekers in the EU Member States*. Academic Network for Legal Studies on Immigration and Asylum in Europe, October 2006, vaata lk. 74 ja lk. 78.

vastuvõtutingimuste loomisel. Samuti on määratlemata, kuidas täidetakse erivajadustega varjupaigataotlejate vastuvõtutingimused. Seega on vajalik luua varjupaigataotlejate erivajaduste väljaselgitamise menetluskord ning tagada erivajadustega isikutele vastav abi ning teenuste kättesaadavus.

- Võttes arvesse VRKS-i art. 10, tuleb tähelepanu pöörata sellele, et mõningatel juhtudel võib osutuda vajalikuks sätestada varjupaigataotlejatel Eesti kodanikega ja teiste Eestis viibivate isikutega võrreldes soodsamad sätted. Näiteks, kuivõrd puuetega inimeste sotsiaaltoetuste määramise seaduses sätestatud puude määramise protsess on pikem kui varjupaigataotluse protsess ning lisaks ei sätesta seadus ka teiste erivajaduste väljaselgitamise protsessi, siis tuleb puude või erivajaduste väljaselgitamine läbi viia erandkorras, selleks, et tagada erivajadustega arvestamine vastuvõtutingimustes. Siinkohal tuleb ka silmas pidada, et erivajadused ei hõlma vaid puuetega inimesi ning seetõttu tuleb erivajaduste määramise protsess sätestada VRKS-is, tagamaks direktiivi nõuete täitmine. Seega on vajalik luua vastav erimenetlus VRKS-is või sätestada puude ja erivajaduse määramise protsess eraldi määrusena.
- Hetkel on problemaatiline tervishoiuteenuste pakkumine varjupaigataotlejatele, eriti erivajadustega isikute ligipääsu arstiabile nende erivajadustest lähtuvalt. Vältimatu abi, mille pakkumist varjupaigataotlejale VRKS sätestab, on Eestis väga piiratud arstiabi ning ei vasta direktiivis toodud nõuetele.
- Vastavalt VRKS-i §10 kohaldatakse ohvriabi seadusest tulenevat ohvriabi teenust ka varjupaigataotlejatele, kuid ohvriabi seaduse kohaselt ei kuulu hüvitise saajate hulka varjupaigataotlejad ning hüvitise saamise võimalus ei laiene varjupaigataotlejatele kui vägivallakt on toime pandud välismaal. Seetõttu on tegemist VRKS-is sisutihise viitega ohvriabiseadusele, mis reaalselt ei võimalda varjupaigataotlejale, kelle välismaal toimepandud piinamise või vägivallast tingitud tervisehäire avaldub Eestis olles, abi anda. Ohvriabi seaduse §9 tuleb täiendada ka toetuse saajate nimekirja ning lisada sinna ka varjupaigataotlejad.

Lisaks esitame kolm soovitus, mille täitmata jätmine ei oma otsest mõju erivajadustega varjupaigataotlejate vastuvõtutingimustele, kuid millede elluviimine on siiski soovituslik, kuna toob selgust mõistetes, õigustes ja kohustustes:

- Lastekaitse seaduse §67 kasutatav mõiste “põgenik” tuleb asendada sõnaga “rahvusvahelise kaitse saaja” ning samuti lisada alaealised varjupaigataotlejad lastekaitse seaduse sihtgrupiks.

- Selguse mõttes on soovitatav seadustes, mis puudutavad erivajadustega varjupaigataotlejaid - ohvriabi seadus, lastekaitse seadus, sotsiaaltoetuste seadus ja puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seadus - varjupaigataotleja sihtgrupina välja tuua.
- VRKS-is tuleb sätestada varjupaigataotlejatest alaealistele lastele koolikohustus ning lisada säte, et keskharidusele juurdepääsu ei keelata põhjusel, et isik on jõudnud täisikka. Viimase sätte lisamise vajadus tuleneb otseselt direktiivis sõnastatud nõudest.

Direktiivi 2003/9/EÜ artiklite 17-20, mis puudutavad erivajadustega ja haavatavate isikute vastuvõtutingimusi ülevõtmisega Eesti seadusandlusesse seotud puudujäägid ja neid korrigeerivad muudatusettepanekud on esitatud alljärgnevas tabelis.

Tabel 1: Direktiivi 2003/9/EÜ artiklite ülevõtmise tabel, mis puudutab erivajadustega ja haavatavate isikute vastuvõtutingimusi

| Dir. art. | Sisu | Eesti seadus | Kommentaar | Soovitused ja ettepanekud |
|-----------|---|--------------|---|---|
| 15 lg 2 | Liikmesriigid tagavad erivajadustega varjupaigataotlejatele vajaliku arsti- või muu abi. | - | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Eesti seadusandluses puudub erivajadustega varjupaigataotlejatele vajaliku abi andmise regulatsioon. ▪ Puuduvad kindlad protseduurireed, mille alusel erivajadusi kindlaks määratakse ning mille tõttu ei ole tagatud direktiivist tulenevat nõuet pakkuda vajalikku abi või muud arstiabi erivajadustega isikutele. | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Lisada VRKS eraldi §, mis sätestaks kohustuse tagada vajalik arsti või muu abi erivajadustega varjupaigataotlejatele. ▪ Luua vastavad protseduurireed, mille alusel määratakse kiiremas korras erivajadused ning tagatakse erivajadustest lähtuv kohtlemine. |
| 17 lg 1 | Liikmesriigid võtavad siseriiklikes õigusaktides, millega rakendatakse II peatüki sätteid materiaalseste vastuvõtutingimuste ja tervishoiu kohta, arvesse haavatavate isikute nagu (...) eriolukorda. | - | <ul style="list-style-type: none"> ▪ VRKS-is puudub vastav säte, mis reguleeriks materiaalseid vastuvõtutingimusi ja tervishoiu teenuseid haavatavatele isikutele (erivajadustega isikutele) võttes arvesse nende | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Lisada VRKS eraldi § erivajadustega isikute materiaalseste vastuvõtutingimuste ja tervishoiuteenuste kohta. ▪ Defineerida VRKS-is, kes on erivajadustega isikud ning haavatavad isikud. |

| | | | | |
|---------|---|---|--|--|
| | | | eriolukorda. | |
| 17 lg 2 | Lõiget 1 kohaldatakse üksnes nende isikute suhtes, kelle puhul on pärast nende isikliku olukorra hindamist tuvastatud, et neil on erivajadused. | - | <ul style="list-style-type: none"> VRKS-is puudub definitsioon selle kohta, kes on erivajadusega varjupaigataotleja. Lisaks puudub VRKS-is erivajaduse tuvastamise kord. | <ul style="list-style-type: none"> Defineerida VRKS-is, kes on erivajadustega isikud ning haavatavad isikud. Lisada VRKS-i § sätetega erivajaduste tuvastamise korra kohta. Välja anda määrus, mis kehtestab erivajaduste tuvastamise korra, mille alusel selgitatakse välja, kas tegemist on isikuga, kes vajab erikohtlemist. Määruses määratakse ära arstide, vastuvõtukeskuse, Siseministeeriumi, Politsei ja Piirivalveameti ning Sotsiaalministeeriumi roll tuvastamise protsessis. |
| 18 lg 1 | Liikmesriigid peavad käesoleva direktiivi alaealistega seotud sätteid täites silmas eelkõige lapse parimaid huvisid. | <p>Lastekaitse seadus §3; VRKS §15 lg 2; §17 lg 4; §17 lg 6, §35 lg 3</p> <p>§3 Lastekaitse põhimõte Lastekaitse põhimõtteks on alati ja igal pool seada esikohale lapse huvid. §15 lg 2 Alaealiselt DNA proovide võtmise otsustamisel arvestatakse</p> | <ul style="list-style-type: none"> Laste huvide kaitse on tagatud lastekaitse seaduses. | <ul style="list-style-type: none"> Soovitslik on viia sisse ka VRKS-i §, mis sätestab laste huvide kaitse vastavalt lastekaitse seaduses sätestatule. |

| | | | | |
|---------|--|---|---|--|
| | | <p>eelkõige alaealise õiguste ja huvidega. §17 lg 4 Piiratud teovõimega taotlejat esindab varjupaigamenetluses tema vanem või eestkostja, kui vanem või eestkostja viibib Eestis, välja arvatud juhul, kui see oleks vastuolus taotleja õiguste ja huvidega.</p> <p>§17 lg 6 Saatjata alaealise varjupaigamenetluses arvestatakse eelkõige alaealise õiguste ja huvidega.</p> <p>§35 lg 3 Saatjata alaealise taotleja paigutamisel vastuvõtukeskusesse, hoolekandenasutusse, täisealise sugulase juurde või hooldusperekonda arvestatakse eelkõige alaealise õiguste ja huvidega. Võimaluse korral ei lahutata üksteisest saatjata alaealisi õdesid ja vendi.</p> | | |
| 18 lg 2 | <p>Liikmesriigid tagavad juurdepääsu raviteenustele nendele alaealistele, kes on langenud mis tahes kuritarvitamise, hooletusse jätmise, ekspluateerimise, piinamise või julma, ebainimliku ja alandava kohtlemise ohvriks või kes on saanud relvastatud</p> | <p>Lastekaitse seaduse §52-55</p> <p>§52 Puudega lapse õigus aktiivsele elule ja terve lapsega võrdsetele võimalustele</p> <p>(1) Kehalise või vaimse puudega lapsel on õigus elutingimustele, mis soodustavad väärikuse kujunemist, enesekindluse teket ja arengut.</p> <p>(2) Puudega lapsel peavad olema terve</p> | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Hetkel puudub VRKS-is säte, mis kohustaks Eesti riiki tagama alaealiste varjupaigataotlejatele juurdepääsu raviteenustele, mida direktiivis kirjeldatakse, mis sisalda ka asjakohast vaimse tervise abi ja kvalifitseeritud | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Lisada VRKS-i vastavasisuline §, milles sätestakse, et alaealistele on ligipääs raviteenustele tagatud. ▪ Luua määrus, mis reguleeriks protseduurid ning vastutuse kuidas tagatakse vaimse tervise abi ning kvalifitseeritud nõustamine alaealistele. |

| | | | | |
|--|---|---|--|--|
| | <p>konfliktides kannatada, ning tagavad, et välja töötatakse asjakohane vaimse tervise abi ja vajaduse korral on tagatud kvalifitseeritud nõustamine.</p> | <p>lapsega samaväärsed võimalused hariduseks, arenemiseks ja eneseteostuseks.</p> <p>§53 Hoolitsus puudega lapse eest</p> <p>(1) Puudega lapsel on õigus erilisele hoolitsusele lähtuvalt tema spetsiifilistest vajadustest. Temale ja tema hooldajale peab olema kättesaadav igakülgne sotsiaal-, arsti- ja hingeabi.</p> <p>(2) Puudega lapse õpetamise ja elamise täpsem kord ja tingimused reguleeritakse vastavate koolide ja kasvatusasutuste põhimääruste ja muude normatiivaktidega kooskõlas käesoleva seaduse põhimõtetega.</p> <p>§54 Puudega lapse vajaduste rahuldamine</p> <p>(1) Ühiskondlikud hooned, tänavad ja sõidukid, mida kasutavad puudega lapsed, peavad olema kohandatud liikumiseks ratastooli, karkude ja muude abivahenditega.</p> <p>(2) Lastele kasutamiseks mõeldud hoonetes peavad olema eriruumid puudega lapse sanitaarvajaduste rahuldamiseks.</p> | <p>nõustamist</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Puudega laste õigused on kaetud lastekaitse seaduses sätestatud mahus. | |
|--|---|---|--|--|

| | | | | |
|---------|--|---|---|--|
| | | <p>§55 Puudega lapsele tehtavad kulutused</p> <p>(1) Puudega lapse vanematel on õigus tasulisele lapsehooldamisele kodus juhul, kui laps puudest tingitult ei saa või ei käia lasteasutuses.</p> <p>(2) Puudega lapse kodus hooldamiseks ja õpetamiseks saavad vanemad või hooldajad lapse jaoks riigilt toetust vastavalt kehtivatele seadustele.</p> | | |
| 19 lg 1 | <p>Liikmesriigid võtavad niipea kui võimalik meetmeid, et tagada saatjata alaealistele vajalik esindus seadusliku eestkostja kaudu või vajaduse korral alaealiste hooldamise ja heaolu eest vastutava organisatsiooni või muu asjakohase esinduse kaudu. Asjaomased ametiasutused viivad korrapäraselt läbi hindamisi.</p> | <p>VRKS</p> <p>§17. Saatjata piiratud teovõimega taotleja ja piiratud teovõimega taotleja varjupaigamenetluse erisused</p> <p>(1) Saatjata piiratud teovõimega taotlejat esindab varjupaigamenetluses eestkostja, eestkostetasutus, vastuvõtukeskuse juht või tema poolt volitatud isik, kui seadusest ei tulene teisiti.</p> <p>(2) Käesoleva seaduse §14 lõikes 2 sätestatud juhul lubatakse saatjata piiratud teovõimega taotleja Eestisse.</p> <p>(3) Saatjata alaealine võib seadusega sätestatud toiminguid sooritada iseseisvalt, kui ta tõenäoliselt saab täisealiseks enne, kui Politsei- ja</p> | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Direktiivi art.19 lg1 on üle võetud viisil, mis võimaldab alaealise esindatuse. | |

| | | | | |
|--|--|---|--|--|
| | | <p>Piirivalveamet varjupaigataotluse suhtes otsuse teeb või kui saatjata alaealine on või on olnud abielus.</p> <p>(4) Piiratud teovõimega taotlejat esindab varjupaigamenetluses tema vanem või eestkostja, kui vanem või eestkostja viibib Eestis, välja arvatud juhul, kui see oleks vastuolus taotleja õiguste ja huvidega.</p> <p>(5) Alaealisega läbiviidavate menetlustoimingute juurde kaasatakse vajaduse korral asjakohaste erialateadmistega isik.</p> <p>(6) Saatjata alaealise varjupaigamenetluses arvestatakse eelkõige alaealise õiguste ja huvidega.</p> <p>(7) Päritoluriigi õiguse kohast välismaalase teovõimelisust varjupaigamenetluses ei arvestata, kui see erineb Eesti õiguses sätestatust.</p> <p>(8) Kui Politsei- ja Piirivalveametil tekib põhjendatud kahtlus taotleja poolt oma vanuse kohta esitatud andmete õigsuses, võidakse taotleja või tema esindaja nõusolekul teha meditsiinilised uuringud taotleja vanuse kindlaksmääramiseks.</p> | | |
|--|--|---|--|--|

| | | | | |
|---------|---|--|---|--|
| | | (9) Politsei- ja Piirivalveamet teavitab taotlejat käesoleva paragrahvi lõikes 8 nimetatud meditsiinilistest uuringutest, nende teostamise viisist ning tagajärgedest, mis võivad kaasneda, kui taotleja keeldub meditsiinilistest uuringutest. | | |
| 19 lg 2 | <p>Varjupaigataotluse esitavad saatjata alaealised paigutatakse alates hetkest, mil nad territooriumile lubatakse, kuni hetkeni, mil nad on kohustatud vastuvõtvast liikmesriigist, millele nad varjupaigataotluse esitasid või kus seda läbi vaadatakse, lahkuma:</p> <p>a) täisealiste sugulaste juurde;</p> <p>b) kasuperekonda;</p> <p>c) majutuskeskustesse, kus on erivõimalused alaealiste jaoks;</p> <p>d) muudesse alaealistele sobivatesse majutuskohadesse. Liikmesriigid võivad paigutada alaealisi alates 16. eluaastast täiskasvanud varjupaigataotlejate majutuskeskustesse. Võimaluse</p> | <p>VRKS §35</p> <p>§35. Saatjata alaealise taotleja Eestis viibimise tingimused</p> <p>(1) Saatjata alaealine taotleja paigutatakse varjupaigamenetluse ajaks vastuvõtukeskusesse või hoolekandenasutusse ning talle tagatakse eakohane hoolekanne.</p> <p>(2) Saatjata alaealine taotleja võidakse paigutada täisealise sugulase juurde või hooldusperekonda, kui vastuvõtja on sobiv alaealise eest hoolt kandma.</p> <p>(3) Saatjata alaealise taotleja paigutamisel vastuvõtukeskusesse, hoolekandenasutusse, täisealise sugulase juurde või hooldusperekonda arvestatakse eelkõige alaealise õiguste ja huvidega. Võimaluse korral ei lahutata üksteisest saatjata alaealisi õdesid ja vendi.</p> | <ul style="list-style-type: none"> VRKS lubab alaealise paigutada ka tavapärasesse vastuvõtukeskusesse. Parim oleks paigutada laps eakohasesse hoolekandenasutusse või isikute juurde, kes on ka direktiivis välja toodud. | |

| | | | | |
|---------|---|--|--|--|
| | <p>korral hoitakse õdesid-vendi koos, võttes arvesse asjaomase alaealise parimaid huvisid ning eriti tema vanust ja küpsust. Alaealiste elukohta muudetakse võimalikult vähe.</p> | <p>(4) Käesoleva seaduse §17 lõikes 8 sätestatud juhul võib saatjata alaealise taotleja paigutada uuringu ajaks esmasesse vastuvõtukeskusesse.</p> | | |
| 19 lg 3 | <p>Liikmesriigid püüavad alaealise parimaid huvisid kaitstes võimalikult kiiresti üles leida tema perekonna. Kui alaealise või tema lähisugulaste elu või puutumatus on ohus, eriti kui viimased on jäänud oma päritolumaale, tuleb tagada, et teavet nende isikute kohta kogutakse, töödeldakse ja levitatakse konfidentsiaalselt, et vältida nende julgeoleku ohustamist.</p> | <p>Lastekaitse seadus §64 ja 67</p> <p>§64. Kontakt vanematega</p> <p>(1) Abistataval lapsel on õigus kontaktile vanemate ja lähedaste sugulastega, välja arvatud juhul, kui see</p> <p>1) on ohtlik lapse tervisele ja arengule;</p> <p>2) seab ohtu hooldajate või hooldusasutustes teiste laste või personali turvalisuse.</p> <p>(2) Sotsiaaltalitus ja hooldusasutus soodustavad igati lapse ja tema vanemate ning lähedaste sugulaste kontakti teket ja kestmist, kuid neil on õigus seda ka piirata käesoleva paragrahvi 1.lõikes toodud põhjustel.</p> <p>(3) Sotsiaaltalitus võib käesoleva paragrahvi 1. lõikes toodud põhjustel jätta lapse asukoha tema vanematele või lähedastele sugulastele teada</p> | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Direktiivi art.19 lg3 on üle võetud viisil, mis võimaldab tagada selle, et alaealise huvisid kaitstes leitakse võimalikult kiiresti üles tema perekond. ▪ Lastekaitse seaduse §67 kasutab mõistet “põgenik”, samas kui VRKS seda mõistet ei kasuta. | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Viia lastekaitse seadus vastavusse rahvusvahelist kaitset puudutava terminoloogiaga asendades sõna „põgenik“ sõnaga „rahvusvahelise kaitse saaja“. |

| | | | | |
|---------|--|---|--|---|
| | | <p>andmata.</p> <p>§67. Põgenik</p> <p>(1) Juhul kui laps on rahvusvahelise või siseriikliku õiguse kohaselt põgenik, peab ta saama kaitset ja abi, sõltumata sellest, kas tema vanemad või teised isikud on temaga kaasas või mitte.</p> <p>(2) Sotsiaaltalitus peab asuma vanemaid või teisi perekonnaliikmeid otsima ning selgitama lapse tagasipöördumise võimalusi.</p> <p>(3) Juhul kui lapse vanemaid ei leita, tuleb lapsele kohaldada samasugust kaitset nagu igale teisele lapsele, kes on ajutiselt või alaliselt jäänud ilma perekondlikust hoolitsusest.</p> | | |
| 19 lg 4 | <p>Saatjata alaealistega töötavad isikud on saanud või saavad asjakohast koolitust selliste alaealiste vajaduste kohta ning nad on mis tahes teabe puhul, mida nad oma töö käigus saavad, kohustatud järgima siseriiklikus õiguses määratletud konfidentsiaalsuse põhimõtet.</p> | - | <ul style="list-style-type: none"> Eesti seadusandluses puudub vastav säte, et saatjata alaealistega töötavad isikud peavad olema saanud vastavasisulist koolitust. | <ul style="list-style-type: none"> Lisada lastekaitse seadusesse ja VRKS vastav säte, et saatjata alaealistega töötavad isikud, kes on läbinud asjakohase koolituse ning on kohustatud järgima konfidentsiaalsuse põhimõtet. |

| | | | | |
|----|---|---|--|---|
| 20 | Liikmesriigid tagavad, et isikud, keda on piinatud või vägistatud või kelle suhtes on kasutatud muud tõsist vägivalda, saavad vajaduse korral sellise vägivalla põhjustatud kahjude likvideerimiseks vajalikku abi. | - | <ul style="list-style-type: none"> Hetkel on seadusandlus puudulik. Kahjude rahalist hüvitamist pole ette nähtud. Pakutakse vaid ohvriabi teenust, mis aga ei hõlma näiteks puudega inimesele vajalike abivahendite võimaldamist. | Ohvriabi seadusesse lisada ka vastav viide, et rahvusvahelist kaitset taotlev isik kuulub, abi saavate isikute nimekirja. Kui abi saamise otsustamise menetlus ohvriabi seaduse ja puuetega isikute sotsiaaltoetuste seaduse alusel on liialt pikk ning ei täida direktiivist tulenevat eesmärki, siis tuleb vastava abi andmine sätestada VRKS-is. |
|----|---|---|--|---|

6 Kasutatud materjalid

1951. aasta ÜRO Pagulasseisundi konventsioon.

Comparative Overview of the Implementation of the Directive 2003/9 of 27 January 2003 Laying Down Minimum Standards for the Reception of Asylum Seekers in the EU Member States. Academic Network for Legal Studies on Immigration and Asylum in Europe, October 2006. Saadaval: http://ec.europa.eu/home-affairs/doc_centre/asylum/docs/odysseus_synthesis_report_2007_en.pdf (kasutatud 11.04.2011).

Eesti Vabariigi haridusseadus, [RT 1992, 12, 192](#).

Eesti Vabariigi lastekaitse seadus, [RT 1992, 28, 370](#).

Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv, millega sätestatakse varjupaigataotlejate vastuvõtu miinimumnõuded, KOM(2008) 815 lõplik 2008/0244 (COD).

Euroopa Liidu Nõukogu direktiiv 2003/9/EÜ, vastu võetud 27 jaanuaril 2003, millega sätestatakse miinimumnõuded varjupaigataotlejate vastuvõtmisele.

Euroopa Liidu Nõukogu direktiiv 2004/83/EÜ, 29. aprill 2004, miinimumnõuete kohta, mida kolmandate riikide kodanikud ja kodakondsuseta isikud peavad täitma, et saada pagulase või muul põhjusel rahvusvahelist kaitset vajava isiku staatus, ja antava kaitse sisu kohta.

Euroopa Liidu Nõukogu direktiiv 2001/55/EÜ, 20. juuli 2001, miinimumnõuete kohta ajutise kaitse andmiseks ümberasustatud isikute massilise sissevoolu korral ning meetmete kohta liikmesriikide jõupingutuste tasakaalustamiseks nende isikute vastuvõtmisel ning selle tagajärgede kandmisel.

Euroopa Kohtu otsus asjas C-14/83 Von Colson and Kamann vs Land Nordrhein-Westfalen [1984] ECR 1891, lk. 26.

Euroopa Komisjoni aruanne Nõukogule ja Euroopa Parlamendile, Nõukogu 27. jaanuari 2003. aasta direktiivi 2003/9/EÜ, millega sätestatakse varjupaigataotlejate vastuvõtu miinimumnõuded.

Jaan Tõnissoni Instituut (2007), "Varjupaigataotlejate ja rahvusvahelise kaitse saanud isikute integratsiooni Eesti ühiskonda", kirjastus Argo.

Ohvriabiseadus, [RT I 2004, 2, 3](#).

Parkes, R. (2007), The Commission's Green Paper on the Future Common European Asylum System, Working Paper FG1, SWP Berlin.

Programm “Vanematest eraldatud lapsed Euroopas”. Hea tava akt. Save The Children.

Saadaval:

http://www.savethechildren.net/separated_children/good_practice/native/index.html (kasutatud 14.04.2011).

Puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seadus, [RT I 1999, 16, 273](#).

Põhikooli- ja gümnaasiumi seadus, [RT I 2010, 41, 240](#).

Report from the Commission to the Council and to the European Parliament on the application of directive 2003/9/EC of 27th January 2003 laying down minimum standards for the reception of asylum seekers, Brussels, 26.11.2007 COM(2007) 745 final.

Roots, L. (2006). *National Report done by the Odysseus Network for the European Commission on the Implementation of the Directive on Reception Conditions for Asylum Seekers in Estonia*. Academic Network for Legal Studies on Immigration and Asylum in Europe. Saadaval: http://ec.europa.eu/home-affairs/doc_centre/asylum/docs/estonia_2007_en.pdf (kasutatud 11.04.2011).

Setting up a Common European Asylum system: Report on the application of existing instruments and proposals for the new system. Study by European Parliament, DG for Internal Policies, 2010. Saadaval: <http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies/download.do?language=en&file=35271> (kasutatud 11.04.2011).

Sotsiaalhoolekande seadus, [RT I 1995, 21, 323](#).

Tervishoiuteenuste korraldamise seadus, [RT I 2001, 50, 284](#).

Tsiviilseadustiku üldosa seadus, [RT I 2002, 35, 216](#).

UNHCR Master Glossary of Terms, June 2006, Rev.1.

Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadus, [RT I 2006, 2, 3](#).

Õiguskantsleri kiri 17.05.2010, nr 6-8/100789/1002838, 6-10/100790/1002838.

Saadaval:

http://www.oiguskantsler.ee/public/resources/editor/File/NORMIKONTROLLI_MENETLUSED/Margukirjad/2010/Siseministeerium_SoM_m_rgukiri_VRK_S_s_tete_vastuolu_PS-ga.pdf (kasutatud 10.04.2011)